동북아시대위원회 용역과제 06-9

참여정부의 대북정책 성과와 과제

2006. 12

통일미래사회연구소

연구책임자: 전 현 준 (통일연구원)
연 구 진: 정 지 웅 (통일미래사회연구소)
김 근 식 (경남대학교)
권 영 경 (통일교육원)
김 수 암 (통일연구원)
송 은 희 (국제문제조사연구소)

동북아시대위원회

참여정부의 대북정책 성과와 과제

-최종보고서-

2006. 12

통일미래사회연구소

제 출 문

대통령자문 동북아시대위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「동북아시대위원회 용역과제 06-9」 학술용역 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2006년 12월 19일

통일미래사회연구소

요 약

2006년 10월의 북한 핵실험 이후 유엔 및 6자회담 관련 당사국 등 국제사회는 북한 핵문제 해결을 위해 노력하고 있다. 특히 우리 정부는 북핵 실험이라는 초유의 사태에 직면하여, 참여정부 출범 이후 지속적으로 추구해 온 대북 포용정책이 시험대에 오르는 상황이 초래되고 있다. 특히 유엔 안보리의 대북제재결의안이 만장일치로 통과되었는 바, 미국을 비롯한 주변국의 대북 제재 움직임의 강화는 남북관계 진전에 상당한 장애요인이 되고 있다. 그동안 우리 정부의 대북 포용정책의 요체는 북한에 대해 다소간 혜택을 주더라도, 북한 정권의 군사적인 도발을 자제케 하는 접근전략이었다. 즉 대북 포용정책을 통해 남북한간에 다소라도 상호 신뢰관계가 형성되면 '북한 위협'이 감소될 것이라고 가정한 것이었다.

그러나 2006년 7월 북한의 미사일 발사 시험으로 이미 큰 교란을 당했던 이러한 가정들이 2006년 10월 핵실험으로 다시 한번 큰 혼란을 초래하는 형국이 되었다. 일부 대북 포용정책 비판론자들은 북핵 실험을 계기로 참여정부의 대북정책의 변화를 주장하기도 한다. 한편으로는 북한 정권 붕괴에 따른 통일이 한국에 감당할 수 없는 비용을 부과할 수도 있기 때문에, 북한의 핵 실험과 같은 극단적인 조치에도 불구하고 대북 대화를 지속해야 한다고 주장하기도 한다. 문제는 여기에서 그치지 않는다. 북한은 우리 정부가 미국 주도의 대북제재에 참여할 경우 이를 적대적인 행위의 선포로 그 비싼 대가를 치를 것이라고 엄포한 바 있으며, 미국은 우리정부로 하여금 유엔의 대북제재결의안 이행과 대량살상무기확산방지구상(PSI)에의 참여 등 대북제재 동참을 강력하게 원하고 있다.

이러한 가운데 북한이 6자회담 복귀를 선언하였으며, 12월 18일 재개될 전망이다. 미국을 비롯한 6자회담 당사국들이 북핵 해법을 모색하기 위해 분주히 노력하는 가운데, 특히 북핵 실험 이후 중국의 역할이 많이 부각되었다. 중국은 일차적으로 북핵 실험을 막지 못했다는 측면에서 추후 조치에 외교력을 집중적으로 발휘하는 형국이다. 중국은 미국이 주도하는 군사 제재를 반대하고 있고 우리도 대화와 제재를 병행해야 한다는 입장을 펴왔는 바, 이러한 차원에서 한·중 양국의 이해관계가 맞아 떨어진다 할 것이다. 향후 양국은 북한핵문제의 평화적 해결이라는 공통된 명분하에 북미간의 대화와 협상을 위해 노력할 것이 예상된다. 따라서 우리 정부는 중국을

통한 대북압박은 물론 미국을 설득함으로써 북핵문제의 해결과 함께 대외정책에 있어서 중국과 미국사이의 간극을 좁히고자 하는 노력이 필요하다. 중국의 역할이 단지 북한을 6자회담장에 끌어내는 것만으로는 부족하고 적어도 '9.19 합의'를 이행할 수 있는 방안에 집중되도록 할 필요성이 있다.

일본과의 관계에 있어서는 특히 북핵문제의 원만한 해결을 위해서 한·일 관계를 잘 풀어야 할 이유가 있음을 인식할 필요가 있다. 일본 정부가 북핵 6자회담 재개를 앞두고 다시 납치문제를 거론하였는 바, 일본 정부는 북한을 향해 납치문제를 지속적인 대북카드로 활용하겠다는 메시지를 전달하고 있다 할 것이다. 특히 북한이 핵실험을 실시하고 '핵 보유국'을 자처하면서 재개되는 6자회담이'군축회담'의 성격으로 변질되는 사태를 견제하는 카드로 일본은 북한의 '아킬레스건'인 납치문제 꺼낸 것으로 관측되는데, 북핵 사태를 활용해 납치문제에서 한·미의 적극적인 협력을 이끌어내려는 의도도 내포되어 있다. 일본은 한국의 치안당국도 납치사건 규명을 위해 일본의 경찰당국에 협력하는 자세로 전환하기를 기대하고 있는데, 이에 대한 우리 정부의 적절한 대응책 마련이 필요하다.

그리고 북핵 해법과 관련하여 러시아의 중재적 역할의 가능성은 시간이 지나면서 꾸준히 증대·안정화될 가능성이 높다. 왜냐하면 러시아의 국내적 안정으로 인한 대외적 영향력 행사의 가능성이 고조되는 상황이기 때문이다. 특히 동북아 협력의 문제나 북핵문제 해결과 관련된 해법에서 러시아는 우리의 입장과 상당히 유사하기 때문에 북핵문제 해법을 위해 한·러관계의 활용도가 높다고 평가된다.

이상에서 유엔 북한인권결의안 찬성과 더불어 남북관계의 경색 국면에도 불구하고 우리 정부는 남북대화 채널과 특히 대미·대중 외교력을 발휘해야 할 것이다. 특히 북핵 실험에 따른 유엔 대북제재결의안이 채택된 상황에서 국제사회와의 공조에 보다 무게 중심을 둘 필요가 있다. 그리고 북한이 6자회담에 복귀하기로 결정한 만큼, 향후 북한 태도 여부가 美 대북정책 변화의 모멘텀으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 미국과 북한사이에서 노무현 대통령은 남은 임기동안 대북 포용정책을 계속 유지하면서도 미국의 대북정책이 유연성을 발휘하도록 외교력을 발휘해야 할 것이다. 무엇보다 북한 핵 폐기를 비롯한 북핵문제의 해법은 관련국가의 '전략적 공조' 유지에 달려 있으며, 주변국들이 각각의 목소리를 내는 상황에서는 북한은 또 다른 출구를 모색할 수 밖에 없다고 판단된다. 따라서 우리정부는 관련국들의 입장을 조

율할 수 있는 외교적 역량과 합리적 대안을 제시하여야 할 것으로 사료된다. 특히 우리 정부는 어떠한 경우에도 북한이 핵을 보유해서는 안 되며 이 문제는 평화적인 방법을 통해 근원적으로 해결해 나가야 한다는 입장을 견지하여야 할 것이다. 이를 바탕으로, 향후 우리 정부의 핵심과제는 북한의 6자회담 복귀를 모멘텀으로 '9.19 공동성명' 이행을 위한 '공동의 포괄적 접근방안'을 구체화하는 것에 있다 할 것이다.

목 차

제1장 서 론 ····· 1

제2장 대북포용정책에 관한 이론적 검토 ····· 5

제3장 참여정부의 평화·번영 정책 ····· 13

제4장 대북포용정책과 북핵문제:
핵실험 이후 지속 필요성과 발전방향 ····· 35

제5장 참여정부 남북경제교류협력의 성과와 과제 ····· 37

제6장 참여정부의 사회문화 및 대북지원 분야의 성과와 과제 ····· 71

제7장 참여정부 대외관계 평가와 과제 ····· 95

제8장 결 론: 우리의 대북정책 방향 ····· 111

제1장 서 론

지난 7월 5일의 북한 미사일 발사시험과 10월 9일의 핵실험은 국민의 정부 햇볕정책과 참여정부의 평화·번영 정책에 대한 심각한 도전을 야기하였다. 더욱이 유엔안보리에서의 대북결의안의 통과에 따른 국제사회의 대북 압력이 높아짐으로써 참여정부의 대북정책에 대한 재검토의 압력이 높아지고 있다. 북한의 미사일 발사시험과 핵실험은 전임 정부의 햇볕정책과 현 정부의 평화·번영 정책을 통해 진전된 남북관계마저 위태롭게 하고 있으며, 나아가 6자회담의 향방과 북-미관계의 미래에도 불투명성을 더욱 높여놓았다. 다행스럽게도 핵실험 직후, 북-중-미 3자협의를 통해 6자회담 재개 합의가 이루어짐으로써 위기의 지속이 일단은 진정되었지만, 여전히 참여정부의 대북정책을 둘러싼 논쟁은 사그라들지 않고 있다.

정부의 대북정책을 둘러싼 논쟁은 비단 어제 오늘의 일은 아니다. 우리 사회에서 지속되고 있는 남남갈등의 핵심 의제로서 대북정책은 항상적으로 제기되어왔었다. 그러나 최근의 사태는 단순한 남남갈등의 문제를 넘어선 것으로 판단된다. 즉, 국내에서는 물론 국제적으로도 심각한 논쟁거리를 낳고 있으며, 남북관계를 진전시키는데 요구되는 주변국과의 관계설정에도 중요한 영향을 미치고 있다. 따라서 현 시기 제기되고 있는 참여정부의 대북정책에 대한 논쟁은 정책에 대한 선호를 넘어서는 근본적인 재검토와 건설적인 방향으로의 발전이 전제되는 것이어야 한다. 이를 위해서는 참여정부의 대북정책의 성과와 한계를 객관적인 입장에서 평가하고, 이에 기반하여 앞으로의 과제를 설정하고 정책을 내오는 과정이 요구된다.

참여정부에 들어와서 남북관계는 객관적인 입장에서 평가하자면, 여러 가지의 성과와 더불어 한계와 문제점도 지니고 있다. 2003년 2월 출범한 이후, 대북 특검 수용과 '2차 핵위기'에 따른 '병행론'의 제기 등의 논란에도 불구하고 여러 가지의 성과를 거둔 것 또한 사실이다. 먼저, 남북관계의 측면에서 보자면, 정부차원의 대화와 더불어 민간차원의 대화가 꾸준히 발전하여 왔으며, 그 결과 남북간의 무역량은 10억 달러 이상으로 증대되었고, 점차 상업적 거래의 비중이 높아지고 있다. 또한, 남북간의 인적 교류 역시 10만에 가까운 규모로 증대하면서 새로운 제도와 규범이 요구되는 시점에 이르고 있다. 대규모 탈북자 입국으로 단절되었던 정부간 대화가 복원되고, 특사 파견을 통해 비약적인 발전을 보인 2005년은 참여정부의 대북정책이 일정

한 성과를 낳은 가장 적극적인 평가를 내릴 수 있는 해였다. '6.15 기념축전'과 '8.15 민족대축전'을 통해 남북 정부 및 민간 차원의 공동행사가 성대하게 개최되었고, 국민들의 남북관계에 대한 기대감 역시 증폭되었던 것이다. 특히, 북한 대표의 현충원 방문과 참배는 앞으로의 남북관계에서 대단히 중요한 의미를 던져주는 사건으로 기록될만한 것이었다. 다른 한편, '북핵위기'에 대한 정부의 정책도 일정한 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 미국의 대북 강경정책에도 불구하고 6자회담의 개최와 2005년 '9.19 공동성명'의 채택은 우리 정부의 중재자 역할이 일정한 영향력을 발휘한 것으로 평가할 수 있다. '9.19 공동성명'의 도출은 미국의 강경책과 내부의 부정적인 여론에도 불구하고 우리 정부의 원칙적인 입장이 어느 정도 긍정적인 효과를 가져 온 것으로 평가할 수 있는 것으로서 향후 재개될 6자회담에서도 우리 정부의 역할에 기대를 갖게 하는 지점이라고 할 수 있다. 이러한 측면 외에도 장관급 회담에서의 의제의 풍부화, 경제협력에서의 새로운 단계로의 발전을 남북이 서로 합의하여, 5개의 실무협의회에 2개의 실무협의회가 추가되어 전문화된 논의의 테이블을 마련한 것 등은 향후의 남북간 화해·협력의 중요한 기반이 될 것으로 평가할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 참여정부의 대북정책은 여러 가지의 한계도 노정한 것도 사실이다. 가장 먼저 지적될 수 있는 것은 정부 및 민간차원의 대화의 발전에도 불구하고 북한의 미사일 및 핵 실험을 막지 못한 것은 현재의 대북정책과 남북관계가 북한의 행동을 제어할 수 있는 수준에 이르지 못하고 있음을 반영한 것이라 하겠다. 또한, 정부간 대화가 단절과 복원이 반복되고 있는 것도 대화의 지속적인 발전을 통한 관계 진전에 커다란 장애가 된다고 할 수 있다. 다른 측면에서 보자면, 참여정부의 대북정책은 '북핵위기'에 따른 외부적 요인에 의해 크게 제약되는 측면이 존재하는 것 또한 사실이다. 사실, 북한의 핵실험 등은 우리 정부로서는 간여하기가 쉽지 않은 문제이며, 또 전면에 나서서 문제를 풀기 어려운 난제라 할 수 있다. 따라서 참여정부의 대북정책에 대한 객관적 평가는 이러한 구조적 제약에 대한 충분한 고려가 뒤따라야 한다.

그러나 이러한 구조적 제약을 인정한다고 하더라도, 참여정부의 대북정책은 사안에 따라 여러 측면에서의 혼선을 보이면서 국민들에게 신뢰감을 주지 못한 것 역시 사실이다. 특히, 미사일 실험과 핵실험 이후, 정부의 초기 대응과 대북 정책에 대한 오해를 불러일으킬 발언 등은 참여정부의 외교안보 정책 – 대북정책 – 전반에 대한 불신을 가중시키고, 나아가 국제사회에서도 불필요한 마찰을 일으킨 것으로 평가된다.

미사일 발사시험과 핵실험 이후 평화·번영 정책에 대한 비판이 거세지는 가운데서 참여정부의 초기 혼선이 이종석 통일부 장관의 '대북 화해·협력 정책, 대북 포용정책은 흔들림없이 가야한다'고 정리하면서 일단은 현재의 평화·번영정책의 지속으로 정리되었다. 북-미간 합의에 따른 6자회담 재개 합의로 참여정부의 포용정책의 지속은 어느 정도 명분과 현실성을 갖게 되었다. 그러나 위와 같은 여러 가지 성과와 한계에 대한 객관적 평가 및 각 분야에서의 문제점 등을 총체적으로 점검하고, 앞으로의 대북 정책을 발전시켜나가기 위해서는 참여정부의 지난 4년간에 대한 엄밀한 평가가 전제되어야 할 것이다. 여기서는 이러한 문제의식에 따라, 정책의 밑바탕에 깔려있는 이론적 접근으로부터 시작하여, 대북 포용정책에 대한 전반적인 분석 및 평가, 정치, 경제, 사회문화 및 대외관계에서의 정책의 성과와 한계를 점검하고 그에 따른 과제를 도출하고자 한다. 이 연구는 총 6명의 연구진으로 구성되어 있으며, 서론에 이어 2장에서는 대북 포용정책에 대한 이론적 검토를 통해 분단국가들의 사례를 중심으로 통합이론과 접근이론에 대한 분석과 현재의 포용정책이 어떤 이론적 기반위에 서 있는가를 규명하고 있다. 3장은 참여 정부의 평화·번영정책의 개념과 목적에 대한 분석과 지금까지의 평가와 과제를 도출하고 있다. 4장은 정치분야에서의 대북 정책의 성과와 한계를 짚어보면서 특히, 북핵실험과 포용정책과의 상관관계 및 앞으로의 과제를 제시하고 있다. 5장은 참여정부의 남북경제교류협력의 성과를 검토하고, 남북경협의 앞으로의 과제를 제시하고 있다. 이 연구는 남북경협의 성과를 실물적으로 검토하고 앞으로 경협의 발전을 위한 여러 가지의 대안을 제시하고 있다. 6장은 사회문화 분야 및 대북 지원의 성과와 남북관계 발전과의 상관성 그리고 앞으로의 과제를 다루고 있다. 특히, 사회문화 분야의 경우 가장 괄목할만한 성과를 거두었음에도 현재 대단히 중요한 기로에 있으며, 사람과 사람의 통합을 준비하는 직접적인 분야라는 점에서 민과 관의 협력과 적절한 역할분담이 요구된다는 점을 강조하고 있다. 7장은 참여정부의 대북정책과 주변국의 입장을 검토하고 있다. 미국, 일본, 중국, 러시아 등의 6자회담 참여국의 입장을 검토하고 우리의 대북정책의 성과와 앞으로의 과제를 도출하고 있다. 마지막으로 결론은 위에서 검토한 내용들을 종합하여 대북 포용정책이 어떻게 발전하여야 할지에 대한 제안들을 요약하고 있다. 우리의 대북 포용정책에 대한 향후의 발전방향은 연구진들간의 좀더 많은 토론과 공개적인 토론 등을 통해 보다 더 다듬어져야 할 필요가 있다.

제2장 대북포용정책에 관한 이론적 검토

정 지 웅 (통일미래사회연구소)

I. 다양한 이론 검토

1) 기능주의

기능주의 이론의 사고와 체계적인 연구의 기본적 틀을 제시한 학자는 데이비드 미트라니(David Mitrany)교수였다. 그는 모든 국가는 비논쟁적인 사회, 경제적 諸問題의 노력의 증대에 의해 상호의존의 복잡한 網狀구조 속에 통합되어, 거기서는 분쟁과 전쟁의 물질적 심리적 기반이 점차로 침식되어, 최종적으로 국경을 횡단하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어 평화스러운 지역공동체가 창설된다고 생각하고 있다.[1] 공동체와 이를 구성하는 단위와의 관계는 공동체의 정의에서 잘 나타나고 있는데, 이 정의에 의하면 공동체는 그 구성원들이 수행하는 기능의 總計라는 것이다. 기능은 공동체를 건설하는 개개의 벽돌인 동시에 또한 개인을 위한 지표이기도 하다.[2] 따라서 미트라니는 활발한 사회적 기능을 결여한 정치 권력과 권위는 공허한 것으로 보았다. 기능주의에 있어서는 정부와 법률이 공동체의 형성 후에 수반되어 나타나는 최종단계로 보았던 것이다.

기능주의의 가장 기본적인 전제는 인간의 합리성에 대한 믿음이다. 기능주의자들은 인간은 합리적이기 때문에 사회관계에서 갈등보다는 조화를 그들의 이익으로 추구한다고 주장하며, 또 평화적인 세계에서만 그들의 욕구가 충족될 수 있다고 보는 것 같다. 미트라니 교수는 인간과 국가간의 갈등을 국가의 비창조적 實際內에 인간의 삶이 강요당하고 있기 때문이라고 보고, 사회적 갈등이 인간의 자연적 상태는 아니며 사회적 활동 속에서 자연스러운 상태가 발견될 수 있을 것이라고 전망하였

---

1) David Mitrany, A Working Peace System (Chicago: Quadrangle Books, 1966), pp.92~93.

2) James P. Sewell, Functionalism and World Politics (Princeton: Princeton University Press, 1966), p.17.

던 것이다.

미트라니 교수는 스스로의 통합 성취방법은 '分納式 연방주의'라고 부르고, 다른 사람들은 'peace by pieces'라고 표현했듯이 그 취지는 기능적인 부분통합이 하나씩 이루어져 나가면 궁극에 가서는 하나의 불가분의 사회가 되고 만다는 생각이었다.

미트라니 교수는 한 영역에서 얻은 기능주의의 경험은 다른 영역의 개발을 위한 모델로 사용될 수 있다고 보고, 이러한 시도에서 얻은 성공적인 경험은 축적 확산되며 이것이 곧 국제사회의 토대를 형성하는 것이라고 보았다. 그는 이러한 국제활동과 이를 관장하는 국제기간의 성장은 통합운동의 中樞를 담당할 것이며, 이 성장은 국가간의 정치적 분열이 국제활동과 국제기관의 網에 의해서 뒤덮혀질 때까지 계속되어야 한다고 보았던 것이다.[3]

이와 같은 견해는 국제활동의 선택된 영역에서는 포괄적이고 견고한 권위체의 창설이 필요하게 된다고 보고, 이에 따라 광범위한 활동범위를 담당하는 전반적 국제계획 기관도 탄생하게 된다고 보고 있다. 그러나 다른 한편에서 보면, 기능주의자들은 기능을 강조하는 나머지 법과 제도 및 권위체를 소홀히 하는 경향이 있다. 이 때문에 그들은 국가간의 갈등을 유발시킬 수 있는 위험이 다분한 정치적 문제에서 떠나, 보다 낮은 차원의 비정치적 영역에서 협동의 대상과 시발점을 찾아 이를 점진적으로 확대하고 견고히 하는 방향에서 정치적 통합을 모색하고 있는 것이다. 따라서 기능주의자들의 전략은 정치문제 이전의 영역-즉 비정치적 영역-에서 협동과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 굳건히 구축되어 정치문제의 충격에 의해서도 기능으로 얽혀진 국가간의 관계가 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 비로소 정치적 영역의 통합 시발점이 발견될 수 있다는 것이다. 이리하여 어떤 특정국가 간의 기능적 활동과 협조를 위하여 이전되는 미미한 정도의 주권이 축적되면 이것은 새로운 권위체를 창조해 내며, 이것은 다시 상당한 기간의 사회활동과 경제와 기술영역의 협동을 통하여 진정한 정치권위의 모체로 등장할 수 있을 것으로 보고 있다. 브라이얼리(J.L.Brierly) 교수는 이와 같은 과정을 통한 국가주권의 약화과정을 "침투작용에 의한 주권의 공격방법"[4]이라고 지칭하고 있다.

---

3) Mitrany, op. cit., pp.61~64.

4) J. L. Brierly, The Covenant and Charter(Cambridge: Cambridge University Press, 1947), p.26.

2) 신기능주의

신기능주의자들은 어떤 기능적 분야에 있어서 초국가적인 중앙기구가 결성되어 이것이 각 회원국 내 여러 집단의 통합에 대한 기대나 요구를 일으키는 정책을 추구한다면 이 집단들은 충성심이 점차로 민족국가를 초월한 주체로 이전하게 되며 제도적·정치적 측면에서의 통합이 일정한 단계에 이르면 필연적으로 사회・심리적 측면으로 확대되어 정치적 통합을 달성하게 된다고 본다.

신기능주의는 다음과 같은 기본적 가설을 전제로 한다.

1. 당초에는 특정한 목적을 위해 형성되었던 지역적 조직이 점차로 그 기능분야를 확대하는 동시에 정책결정의 권한도 강화해 간다는 파급효과(spill-over)가설.
2. 파급효과 과정의 발전에 의해 경제적 기능을 중심으로 한 정책결정의 범위가 확대되어 최종적으로는 정치수준에까지 미친다는 정치화(politicalization)가설.
3. 파급효과 과정이 진전됨에 따라서 참가국은 제3국에 대하여 공통의 정책행동을 취한다고 하는 외부화(externalization)가설.

신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력이 분리될 수 없다고 보면서 정치적 감각이 뛰어난 전문인의 역할과 정치적으로 밀접한 기능적 문제를 중심으로 제도 형성에 역점을 둔다.

신기능주의자는 기능주의의 탈을 쓴 연방주의자들이라고 할 수 있는 바 그들의 목표는 기능적 수단을 통해서 연방적 목적을 추구하는 것이다. 그들은 정치적 관련성이 결여된 사소한 영역의 기술적 활동이나 협동에 의한 통합방식을 택하지 않고 의도적으로 정치성이 다분하고 또 정치적으로 중시되는 영역을 택하여 이것을 통합의 기술진이 계획하도록 하는 것이다. 전통적 기능주의는 경제와 기술 및 기타 분야의 거래에서 얻은 혜택을 타분야로 이식시킴에 있어서 언제나 경제와 기술상의 필요와 또 그 가능성에 따라 향방을 결정하고 있지만 신기능주의는 “랑그르나지(l’engrenage)”, 즉 톱니바퀴처럼 “부분적 통합의 확장논리”를 통해서 연속적인 통합에 이를 수 있는 제도를 의도적으로 구상하고 있는 것이다.[5)]

3) 다원주의

칼 도이취는 안전공동체의 유형을 단일안전 공동체와 복합안전 공동체로 분류하였다. 전자는 평화의 보존이나 보편적인 정부의 목적을 동시에 달성할 수 있는 것이기에 매우 매력적이지만 성취하기가 어렵다고 보았다. 반면 후자는 평화의 보존만을 목적으로 하는 공동체이기 때문에 성취하기가 보다 용이하다고 보았다. 뿐만 아니라 복합안전 공동체는 단일안전 공동체보다 오히려 평화의 유지에 더욱 바람직한 것으로 간주한다. 또한 복합안전 공동체가 단일안전 공동체보다 형성과 유지가 용이하다고 보고 있다. 도이취는 비록 통합운동이 여러 단계를 거쳐 일어난다 할지라도 통합 움직임의 과정에는 전진과 후퇴의 양상이 뒤섞여 일어날 수 있을 뿐만 아니라 통합에 대한 국민들의 호응도 기복을 보이는 복잡한 과정을 거친다고 주장한다.[6]

그는 독일, 합스부르크 제국, 이태리, 노르웨이-스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등의 사례분석을 통하여 안전공동체가 형성되는 배경조건을 제시했는데 다원적 안전 공동체형성의 배경조건은 다원주의의 강화, 커뮤니케이션과 공동체의식, 핵심 지역의 성장 등이다. 즉 통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 다원적인 교류의 과정과 밀접한 관련이 있다. 다원주의 이론에 의하면 통합을 위한 조건으로는 정체엘리트의 가치 양면성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측가능성, 일반대중을 지도할 수 있는 능력 등으로 국가간의 정치통합이 개별국가에서 정책 결정자의 인식과 행동에 의해 영향 받을 뿐만 아니라 다른 국가 정치엘리트와의 가치의 공유에 의해서도 영향 받는다. 즉 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 정치통합의 주요 변수가 된다. 또한 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다.

통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 커뮤니케이션의 과정과 밀접한 관련이 있다. 이 중 가장 중요한 요소는 프러시아, 미국의 예를 통해 볼 때 통합되려는 정치 단위들의 정치적, 행정적 능력이다. 다른 중요한 요소는 경제능력이고 또 다른 요소는 관계되는 정치단위 사이의

---

5) 구영록, 『인간과 전쟁』 (서울: 법문사, 1977), pp.329~331.
6) Karl, Deutsch, The Nerves of Government (New York: Free Press, 1963), pp.98~101.

끊이지 않는 사회적 커뮤니케이션이다. 또 다른 필수적인 조건은 정치적, 사회적, 경제적 엘리트의 확산이다.[7]

4) 연방주의[8]

연방주의적 접근은 제도적 법률적 분석에 중점을 두어 현국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제법인 기구 또는 연방제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며 가맹국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다. 즉 연방주의 이론은 기능주의와는 달리 통합의 촉진을 위해 정치적 해결과 정치기구를 강조하고 있고 통합된 연방국가를 위해서는 각국의 주권은 포기되어져야 한다고 주장함으로써 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 통합의 목표로 간주하고 있다.

연방제는 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계가 일반적으로 대등성의 원칙 위에 서 있다. 그렇다고 하여 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방국가를 만들 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다.

그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 연방제는 이처럼 연방에 가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때문에 반드시 성문헌법을 지녀야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 그 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다. 자칫 잘못하면 연방제는 실패할 수 있기 때문이다.[9]

---

7) Ibid.. pp.50~53.

8) 연방주의에 대해서는 Livingston(1956), Wheare(1956), 김학준(1987), 김명기(1994) 등을 참고 바람.

9) 정지웅, 『통일과 국력』(서울: 학문사, 2002), pp.35~41.

5) 구성주의

구성주의가 관심을 끌게 된 것은 소련의 해체에 이은 사회주의 체제의 변화, 양극체제의 붕괴, 새로운 국제제도의 등장으로 이전의 국제정치학이 다루고 있던 행위자, 즉 주체, 그리고 구조와 과정의 모든 면에서의 질적인 변화를 수용할 수 있는 새로운 이론적 틀이 필요했기 때문이다. 다시 말해서 세련균형이론이나 세력전이이론이 다루는 국제체제내의 행위자의 권력 분포의 단순한 재배열이 아니라 행위자 자체의 변화, 행위를 지배하는 요인의 변화, 그리고 행위가 이루어지는 유형의 변화를 포괄하는 복합적인 양상을 띠고 있다고 할 수 있다.

구성주의는 정체성에 대한 분석 없이 국제정치를 이해하거나 설명할 수 없다고 주장한다. 웬트에 의하면 정체성이란 국가간 상호작용 과정에서 형성된 개별 국가의 이미지 혹은 국가 집단의 성격을 말한다.[10] 구성주의는 개별국가의 정체성에도 관심이 있지만, 국가수준을 뛰어 넘어 국제사회에서 집단적 정체성 형성이 가능하다는 점에 더욱 주목하고 있다. 구성주의는 국제체계가 국가 상호간의 주관적 관계에 의해 구성되어 진다고 본다. 그리고 이렇게 형성된 국제체계의 관념적 요소에 의해 특정한 국가가 가지는 힘과 이익의 의미가 결정된다는 것이다. 수백 개의 영국 핵무기가 불량국가가 보유한 몇 개의 핵무기보다 위협적이지만, 관념적 측면에서 볼 때 서방세계에게 영국의 핵무기는 위협을 막는 수단으로 느껴질 것이다. 따라서 구성주의적 관점에서 볼 때, 구조로서의 국제체계는 단위 국가의 성격을 변화시키고, 변화된 국가의 정체성은 다시금 국가간의 관계에 영향을 미쳐 국제체계를 변하게 한다는 것이다. 구성주의는 이러한 상호의존의 협력논리를 부정하지는 않지만 경제협력의 증대가 평화를 가져올지 혹은 갈등을 초래할지는 협력이익의 크기와 같은 물질적인 요소보다 국민이나 정치가의 관념에 의해 더욱 좌우된다고 보는 것이다. 구성주의자들은 분배에 참여한 국가 상호간에 호의적인 이미지가 구축되어 있을 때에 경제협력이 평화증진에 기여할 수 있다고 본다. 적대적 혹은 갈등적 관계에 있는 국가간에는 아무리 높은 수준의 경제협력이 이루어진다고 하여도 평화증진의 효과는 제한적이라는 것이다.[11]

---

10) Alexander Wendt, Social Theory of International Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.25.

구성주의자들은 주권이란 근대 국제관계의 사회적 구성물로 간주하며 그 형성의 과정을 추적하거나 공유나 해체의 가능성을 언급하고 있으며, 국가의 행위를 제약하고 있는 무정부적 구조는 하나의 일관된 환경이 아니라 상대방을 적의 이미지로 보는 홉스적인 상태, 경쟁자의 이미지로 보는 로크적인 상태, 그리고 친구로 보는 칸트적인 상태 등으로 구분될 수 있다고 생각한다. 다시 말하면 적, 경쟁자, 혹은 친구 등 서로 다른 성격의 국가관계에 의해 질적으로 다른 무정부 상태의 형성이 가능하다는 것이다. 국가를 영원한 이기적 존재로 간주하는 월츠가 국제 무정부 상태를 홉스적 문화에 머무는 상수로 취급하는 반면, 웬트는 초기의 홉스적 문화가 국가간 관념의 변화로 말미암아 로크적 문화를 거쳐 칸트적 문화로 발전될 수 있다고 보는 것이다.[12]

구성주의자들은 또 다른 상호작용을 통해 국가 행위자에 의한 배타적인 권위나 이익의 정의가 바뀌게 되고 궁극적으로 권력정치의 구조적 전환이 일어날 수 있는 가능성을 상정하고 있다. 물질적인 요인과 체제의 구조적 영향을 강조해 온 다른 이론과 달리 구성주의는 문화나 정체성과 같은 관념적인 요소와 개별 행위자가 행사하는 주체성에 상대적인 비중을 두고 있다. 또한 구성주의자들은 국제정치도 개별 국가와 체제의 구조가 서로에게 영향을 미치고 있는 상호구성적인 장으로 해석한다. 즉 국가도 인간과 마찬가지로 일정한 행위를 통해 그들이 존재하는 체제를 생산하고 변화시키는 의도적인 주체이며 국제체제는 이러한 단위 차원의 상호작용에 구조적인 영향을 미치는 사회적 관계로 이루어져 있다는 것이다.

구성주의는 물질적이고 주관적인, 그리고 간주관적인 세계가 현실의 사회적 구성에서 어떻게 상호작용하고 있는가를 이해하는 데 관심을 가지고 있고, 어떻게 구조가 주체의 정체성과 이익을 구성하는가에 대해서만 배타적으로 초점을 맞추는 것이 아니라 어떻게 개별적 주체들이 이러한 구조를 먼저 사회적으로 구성하는 가 또한 설명하려 한다는 점에서 중간적 위치를 점하고 있다.[13] 구성주의의 핵심적 논의는

---

11) 고상두, "구성주의 관점에서 본 유럽의 안보 통합," 『국제정치논총』, 제37집 2호 pp.327~328.

12) Alexander Wendt, op.cit., p.247.

13) Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics," European Journal of International Relation, vol. 3, no. 3 (1997).

사회적 현실을 주어진 것으로 간주하지 않고 행위자의 속성, 제도 그리고 구조 등의 사회적 현실이 행위자 간의 상호작용에 의해서 만들어지는 것으로 파악한다.

2. 사례 분석

1) 독일의 경우 (기능주의에서 신기능주의로)

기능주의 이론은 사회구성이론 중에서 순수한 통합적 사회이론에 기초한 전략이다. 정책통합이 이루어지면 기관은 거기에 맞추어 통합될 수밖에 없다는 견해는 정치기구라는 것이 사회구성의 편의에 따라 형성되고 유지된다고 하는 극히 민주적인 사고라 할 수 있다. 기능주의자들도 현존하는 주권체제의 강력한 힘과 자기보존의 지를 잘 안다. 따라서 이들은 구체적인 전략에서는 주권에 대한 공격을 최소한으로 삼가하고 있다. 기능주의 통합이론의 핵심은 비정치적 통합을 통해서 지역공동체를 형성함으로써 평화와 통합을 이룬다는 전략이다.

독일통일에 있어서 가장 중요한 역할을 한 브란트의 동방정책은 통일과정에서 기능적 방식을 상당부분 차용한 것으로 볼 수 있다. 즉 양독간 독일의 지위에 대한 엇갈리는 주장이 지속되는 한 교류의 증대를 위한 협상가능성을 생각할 수 없을 때 결국 통일문제를 언급함이 없이, 그리고 민족의 단일성을 유보한 채 양독간 공통되는 타협점을 모색한 것이 「브란트」의 안이라 하겠다. 66년말 등장한 「키징거」-「브란트」 대연정은 당초부터 동독을 하나의 실체로 인정하는 적극적인 정책 이외에도 국경선의 인정과 관계된 「뮨헨」협정의 무효선언 그리고 할슈타인 원칙의 폐기 등 보다 과감한 입장을 취하였다. 후일 브란트의 동방정책에 의하여 계승되는 대동독 협상이 시도된 것은 바로 이 시기로서 어떤 의미에서는 기능주의적 접근의 채택으로도 특징지워진다.

브란트의 정책은 독일통일에 대한 환상을 가질 것이 아니라 '유럽의 긴장완화와 안정보장에 기여'한다는 전제 밑에 4대 강국의 묵인으로 긴장완화정책에 적극 참여하며 현실적으로 가능한 문제부터 해결하는 현실외교정책을 병행하여 주변 강대국으로부터 신뢰감을 얻어 독일통일에 대한 저항감을 막는 한편 독일민족의 단일성 유지로 장래의 통일을 구상하여 보는 것이다.

그러므로 서독은 우선 통합이론의 기능주의적 접근방법을 토대로 착실히 동서독 간의 인적 물적 교류를 실시하여 상대방을 알고 서로 신뢰를 쌓아 분단으로 인한 민족의 이질화를 막으려고 하였다. 이와 같이 브란트는 독일문제의 해결을 민족국가적 해결에서보다는 동맹체제 간의 균형의 전략 밑에서 긴장완화를 이룩하고 그 다음에 제도화될 수 있는 유럽의 평화질서 속에서 찾고자 하였다. 그러므로 서독은 꾸준히 동방정책을 추진하면서 대동구 유화정책을 강력히 펴 나갔다.[14]

그렇지만 이러한 브란트의 동방정책을 부정적으로 평가하는 사람들은 동방정책의 공존과 긴장완화정책은 사회주의국가들의 세력신장을 가능하게 하였고, 또 동방정책의 수단인 협력장치는 평화적인 침략으로서 사회질서를 와해시키려는 제국주의 노력의 새로운 방법이라고도 하며, 긴장완화 또는 평화통일을 위한다는 명목의 '공존의 장기화'는 오히려 '분단의 고착화' 라는 비판과, 경제적 이해관계가 있기 때문에 '경제적 제국주의 정책'이라고까지 비판을 하기도 하고 야당들은 다음과 같은 이유로 비난하였다. 즉 동방정책은 1. 이유 없이 독일의 동쪽영토를 단념하는 것이고, 이로써 후에 있을지도 모르는 평화협상에서 독일의 위치를 약화시킨다. 2. 국제적으로 동쪽의 지위를 향상시키고, 또 두 독.일국가의 승인은 독일의 분단을 고정화시키는 것이다. 3. 헌법의 통일분야에 대한 침해이다. 4. 독일민족의 자결권의 포기이다. 5. 서베를린의 안전과 자유의 침해이다. 6. 서독의 서방과의 동맹관계가 해이해져서 서독의 안정을 해친다. 7. 동구제국, 특히 소련과의 조약적인 협정을 통하여 서독의 대외정치에 있어서 교섭, 행동능력을 제한당한[15]다.

이러한 야당의 비판에 대해 브란트는 서독의 동방정책과 서방정책과의 관계에서 분명하게 서독정부의 입장을 밝혔다. 1. 대서양동맹은 유럽공동체와 함께 대외에 대한 우리들 정치의 기본이며, 그것은 계속 유지되고 2. 미군의 주둔 없는 유럽의 안전은 현실적으로 어려우며 3. 누가 서독을 서방의 동맹체제로부터 분리하고자 한다면 우리들의 대동방 긴장완화정책이나 강력한 평화정착정책은 실제로 몰락하게 된다.[16]

이와 같이 브란트는 동방정책을 서방정책의 논리적 보완으로서 이론화하였고 서방

---

14) 연합통신, 『독일 통일에서 무엇을 배울 것인가』□(서울: 연합통신, 1990). p.33
15) 앞의 책, p.34.
16) 앞의 책, p.35.

국가들과의 나타나는 갈등과 오해의 여지를 풀기 위해 많은 노력을 기울였던 것이다.

이러한 내용에서 살펴볼 때 서독의 동방정책은 미국을 비롯한 서방강대국들이 독일의 두 분단부분 사이의 관계를 하나의 '독일인들의 문제'로서 간주할 수 있게 하였다. 동방정책은 긴 안목에서 볼 때 유럽의 평화와 질서를 위한 긴장완화정책이었고 언젠가는 그 속에서 독일인들이 자결권을 행사, 통일을 이룩한다는 것이었다. 그러나 통일은 요원하였기 때문에 우선 가능한 범위 안에서의 인적 및 물적 접촉을 통한 접근방법이었으며 그리하여 제2차 대전 후 분단된 국가들 가운데서 최초로 분단당사국들이 평화적으로 '기본조약'을 체결할 수 있게 한 원동력이 되었다.

동방정책으로 양독관계에서는 이산가족의 재회, 경제 기술협력과 군축 그리고 문화 예술의 교류로 민족의 이질화 해소와 동질성 회복에 기여하는 계기가 되었고, 국제적으로는 공존과 긴장완화정책으로 유럽의 평화와 안정에 이바지하였다고 평가된다. 평화와 신뢰를 기반으로 한 브란트의 동방정책은 국제적 긴장완화에 공헌하여 1971년 12월 11일, 그에게 노벨평화상이 수여되었다.[17] 평화로운 공존만이 인류를 구할 수 있고, 평화는 조직될 수 있으며, 또 만들어 질 수 있다는 신념에서 출발한 그의 평화외교는 유럽에 평화를 조직하고 만드는 데, 그리고 독일의 통일에 결정적인 기여를 한 것이다.

이상과 같이 정치적 문제의 해결을 먼저 시도하지 않고 긴장완화와 국제적 여건의 조성, 경제적 교류의 끊임없는 전개로 사회 문화의 모든 방면에까지 동서독은 얽혔으며 이것은 마침내 '스필-오버' 현상을 가져와 동독내의 변화를 가져왔고 통일은 드디어 현실로 다가왔던 것이다. 그러므로 독일의 통일은 정책과 과정 모두가 기능주의적 접근방식으로 설명이 가능할 수 있을 것이다.

그런데 여기서 주의할 점이 있다. 통일을 내세우지 않고 단지 긴장완화를 위해 추진되었던 초기의 동방정책은 시간이 흐르고 동독의 체제모순이 드러나기 시작하면서부터 점차로 신기능주의적인 양태를 띠기 시작한다는 것이다.

신기능주의는 두 가지 점에서 기능주의와 다르다. 첫째는, 기능주의와는 달리 정치적으로 아주 중요한 분야를 고의로 택한다. 기능주의자들은 정치적 간섭을 회피할 수 있는 방법을 택하지만 신기능주의는 이 점에서 다르다. 둘째로, 신기능주의는

---

17) 빌리 브란트(정경섭譯), 『동방정책과 독일의 재통합』 (서울: 하늘땅, 1990), p.528.

통합을 촉진하는 기구의 창설을 의식적으로 시도한다. 기능적 요구가 생겨난 후 이에 따라 기구가 생겨나게 한다는 기능주의와는 다르다. 신기능주의의 주장은 기구 창설은 '부분통합의 확장논리'(the expansive logic of sector integration)에 따라 다른 분야에서의 통합을 유발할 것이라는 데 근거하고 있다. 이들의 주장은 권력과 복지는 따로 떼어내기 힘들고 비권력적 통합에만 국한하면 그 결과는 미미해져서 파급효과가 별로 없기 때문에 직접 정치적 게임을 벌여야 된다는 것이다.[18] 이러한 전략들이 통독이 다가올 때는 본격적으로 서독에서 추진되고 있음을 볼 수 있다.

동방정책으로 동서독간의 교류가 깊어지자 점차 정치적 교류도 활기를 띠기 시작했다. 특히 에리히 호네커(Erich Honecker) 동독 서기장의 1987년 9월 7일부터 11일까지의 서독방문[19]은 1949년 분단 이후 38년만에 동독 국가원수로는 최초로서, 정치와 역사적인 측면에서 대단히 큰 의미가 있는 것이었다. 그의 방문은 동서독의 관계를 안정시키고 발전시키는 데 크나큰 기여를 했으며 동서독의 관계를 더욱 성숙한 상태로 올려놓았다. 이후 동독인의 대탈출과 평화혁명[20]으로 결국 1989년

---

18) 이상우, 『국제관계이론』 (서울: 박영사, 1988), pp.331~332.

19) 호네커 서기장의 방문은 1983년, 1984년 및 1986년에 예정되었으나, 양독간의 지나친 결속과 협력을 저지하려는 소련의 방해로 취소되었다가 실현된 것으로 콜 수상과 호네커 서기장은 공동성명에서 독일에서의 평화정착, 1972년의 기본조약을 토대로 한 두 나라의 관계개선, 1971년 9월 3일의 「베를린에 관한 4강대국협정」의 준수와 완전한 적용을 강조하였다. 또한 그의 방문중 「환경보호분야의 관계확대에 관한 합의서」, 「방사선 보호분야의 정보 및 경험교환에 관한 협정」, 「과학과 기술분야에서의 협력에 관한 협정」 등이 이루어져 과거의 인적교류, 우편 및 통신교류보다 한 걸음 더 나아간 모습을 보여주고 있다.

20) 1989년 5월 2일, 과거 20년간 오스트리아 정부와 교류를 축적해 온 헝가리 정부는 오스트리아와의 국경에 쳐져 있던 철조망을 절단하여 국경을 개방하였다. 그러자 헝가리에서 여름휴가를 보내던 동독국민들이 절단된 국경을 넘어 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출하기 시작하여, 8월 19일 하룻동안 장벽이 생긴 이래 가장 많은 숫자인 약 9백명이 탈출했다고 전해진다. 이렇게 되자 체코에서 여름휴가를 보내던 동독인들은 물론, 폴란드에서 소식을 들은 동독인들도 곧 駐체코, 駐폴란드 서독대사관에 몰려가 탈출을 시도하게 되었다. 여름이 지나도 동독인들의 탈주는 줄을 이었고 동독에서는 9월 4일, 민주화의 본산지로 그 유명한 라이프찌히 니콜라이 교회 앞에서 1천 2백명의 동독시민들이 서독으로의 여행을 요구하였고, 9월 9일에는 동독의 11개 지역대표 30명에 의해 재야단체인 新廣場(Das Neue Forum)이 결성되어 동독의 개혁운동을 조직적으로 주도하게 되었다. 한편 헝가리 정부는 9월 11일, 동독과의 쌍방 여행협정을 철회하고 6천 5백명의 동독인의 자유여행을 허용하였고, 10월 1일에는 프라하와 바르샤바의 서독대사관으로 탈주한 7천명의 동독시민이 특별기차편으로 서독으로 이주했으며, 10월 4일에도 약 1만 여명의 동독인들이 체코의 프라하로부터 역시 특별열차편으로 서독으로 이주하였다. 동독은 1989년 10월 7일 건국

10월 18일에는 1971년 5월부터 동독을 통치했던 호네커가 축출되고 크렌츠가 동독의 새 지도자가 되었다.

크렌츠 서기장은 개혁을 약속했으나 동독 국민들은 사회주의 통일당이 주도하는 개혁의 한계를 알고, 아래로부터의 민주화와 개혁을 더욱 거센 압력으로 촉구하여 11월 4일, 동베를린 시위에는 사상최대의 1백여만명이 참가하여 크렌츠 서기장이 취임한 지 21일 만인 11월 7일, 스토프 내각이 퇴진하고 11월 8일에는 정치국을 개혁파 인사들로 전면 개편하면서 개혁파의 기수로 알려진 신임정치국원 모드로프(Hans Modrow)가 새 내각의 총리가 되어 개혁을 위한 본격적인 진용을 갖추는 등 상황이 급변하는 가운데 11월 9일 전후사의 최대사건인 베를린 장벽이 붕괴된다.[21] 장벽이 헐린 다음 날인 10일 동독 공산당 중앙위원회는 자유선거 실시, 모든 여행규제의 철폐, 경제정책 전환, 집회 언론의 자유를 보장하는 법률 및 새로운 언론법을 발표하였다. 이 때 기회를 놓치지 않고 서독의 콜 수상은 12월 3일의 몰타 미소 정상회담을 앞두고 독일 통일의 명확한 의사를 표명하기 위해 서둘러 11월 28일 '조약 공동체', '국가연합', '재통일'의 3단계 통일방안 10개항을 제시하였다.[22] 드디

40주년을 맞았다. 건국기념행사에 참가한 고르바초프는 방명록에다 "지각하면 응보가 따른다"라고 쓰면서 동독의 개혁을 촉구했으나 호네커는 이를 거부하였다. 그 이튿날 10월 9일에는 라이프찌히 시위에 7만 명이 참가하였고, 민주화의 물결은 동독 전역에 퍼져 나가기 시작했다. 경찰은 시위를 진압하지 못했으며 난공불락이라고 믿었던 정치체제에 도전한 민중은 승리하였다. 백경남, 『독일, 분단에서 통일까지』(서울: 강, 1991), pp.212~215.

21) 동독은 1961년 8월 13일, 냉전체제의 상징이 된 장벽을 설치하여 베를린의 중심부 브란덴브르크 문을 기점으로 동서로 갈라 버렸다. 1984년의 자료에 따르면 장벽이 쌓인 이후에도 서독을 향한 탈출노력은 계속되었는데 이 과정에서 적어도 72명이 목숨을 잃었다. 그 중 55명은 동독 수비대의 총에 맞아 숨졌으며 1백 13명은 총탄에 부상했고 약 5천명이 탈출에 성공했다고 한다. 서베를린 자료에 의하면 동독인 3천 1백명 이상이 탈출시도 혐의로 체포되었다고 한다. 이른바 접근하면 죽음을 면치 못하던 장벽이 축조된 지 28년이 지난 11월 9일 저녁, 정치국원 샤보브스키(Gunter Schabowski)는 기자회견에서 동독 시민의 여행의 자유와 동독 국경 전면개방을 발표하였다. 시민의 압력에 크렌츠 정권은 굴복한 것이다.

22) 1. 동독에서 자유선거를 통한 민주적 합법정부가 구성되면 인도적 분야와 의료부문에 있어서의 즉각적인 원조
2. 경제, 과학, 기술, 문화 등 모든 부문에서의 협력강화
3. 동독의 정치, 경제제도의 근본적인 변화가 일어나면 서독의 지원과 협력의 확대
4. 동독이 제의한 계약 공동체를 수용
5. 연방제 창설을 목표로 한 동서독간의 연합구조 형성
6. 동서독간의 관계발전은 전체적인 유럽통합 및 동서관계의 구조 속에서 발전시킨다.
7. 유럽공동체를 강화시켜 동독을 포함한 동유럽국가에 문호를 개방하고 동독과 상업 또는

어 통일을 위한 정치적 게임을 천명하기 시작하여 기능주의적이었던 기존의 대동독 정책에서 국가차원의 통합을 전제로 하는 신기능주의적인 양태를 드러내고 있음을 알 수 있다.

이러한 콜의 통독 안에 대해 동독 공산당과 재야는 통일이 되면 히틀러 때와 같은 국수주의의 악몽이 되살아날 우려가 있고, 현단계에서의 통일은 동독이 서독으로 흡수통합될 가능성이 크며, 통일문제는 주변국들, 특히 소련의 입장이 고려되어야 한다는 이유로 반대입장을 폈다. 이러한 가운데에서도 동독의 주요도시인 라이프찌히, 드레스덴 등에서는 통일을 요구하는 수십만 시민들의 시위가 잇달았다.

아래로부터의 혁명에 부응하여 양 독일의 수상은 12월 19일, 동독의 드레스덴市에서 정상회담을 가지고, 양득의 '조약 공동체' 협상에 합의하였다. 그리하여 12월 22일에는 독일분단의 상징으로 불리던 브란덴부르크門이 닫힌 지 28년만에 다시 개방되는 환희를 독일인들은 맛보았고, 동독 여행시 동독 마르크의 강제규정과 비자 의무 규정이 철폐되었다. 이러한 정치적 교류의 결과는 통합을 앞당기는 촉매가 되었다.

동독의 모르토프 총리는 소련을 방문한 지 이틀만인 1990년 2월 1일, 4단계 통일방안을 제시하였다.[23] 이는 베를린을 수도로 하는 연방제 중립국 통일방안으로 군사문제를 제외하면 콜 수상의 통일방안과 큰 차이가 없다.

이 중립화 방안은 서독의 나토 탈퇴와 관련하여 유럽에서 독일을 고립시키며, 독일의 지위를 약화시킬 가능성이 있다는 이유로 서독측은 이를 거부하였다. 그렇지만 콜 총리는 1990년 2월 10일 모스크바를 방문하고 독일통일을 사실상 반대하여 오던 소련으로부터 통일찬성이라는 황금열쇠를 건네 받고 그 대가로 소련의 식품, 곡물수입 대금의 신용공여로 우선 2억 2천만 마르크의 수표를 고르바초프에게 건네

협력협정의 체결을 추천한다.
8. 유럽안보회의(CSCE)는 전체 유럽설계의 핵심이다.
9. 유럽분할 및 독일분단의 극복 위해 군비축소 및 통제
10. 독일민족의 자결원칙에 의한 독일의 통일실현

23) 1. 동서독은 나토와 바르샤바 조약기구에서 탈퇴하여 군사적 중립을 이룬다.
2. 화폐를 비롯한 경제부문은 물론, 교통망 및 법률제도를 통합하는 연방을 구성한다.
3. 중앙 및 지방의회와 정부기구 등을 결합하는 공동정책기구들을 구성한다.
4. 이들 공동기구에 양국 주권을 이양하는 궁극적인 재통일을 하는 데 이때 연방제 하에서 양측이 선거를 실시한다.

주었다. 또한 2월 13일 오타와에서 열린 북대서양 조약기구와 바르샤바 조약기구 외무장관 회담에 참석한 미국, 소련, 영국, 프랑스 및 동서독의 6개국 장관은 독일통일 문제를 협의할 기구설치에 합의하였는데 이는 전승국 4나라의 합의나 결정에 따랐던 과거와 달리 동서독도 같이 협의할 수 있게 되어 큰 의미가 있는 것으로, 독일통일에 유리한 국제적인 여건이 마련되었다.

이와 같이 통합이라는 정치적 의도가 깔린 서독의 대동독 정책으로 양독은 독일통일문제를 협의할 기구설치에 합의하였는데 이는 신기능주의적인 모습을 보여 주는 좋은 예라고 하겠다.

동독이 화폐교환 비율을 1대1로 제의하자 서독정부는 일부의 반대를 무릅쓰고 5월 2일, 순수임금, 보수, 보조금, 임차료 및 연금 등은 1대1로 교환하기로, 개인저축은, 당초 1인당 4천마르크까지 1대1로 교환해 주기로 하였으나 나이에 따라 차등을 두어 14세 미만은 2천마르크까지, 15세이상 59세미만은 4천마르크까지, 60세 이상은 6천마르크까지 교환해 주기로 합의하였다. 이는 당연히 통합을 의식한 정책이었다. 드디어 1990년 5월 18일 동서독은 통화, 경제, 사회통합에 의한 국가조약을 체결하였는데 이는 동독경제가 서독경제로 완전히 흡수되는 것을 의미한다. 6월 21일 동서독 의회는 이 국가조약을 비준하고 1990년 7월 1일 0시를 통해 통화, 경제협정이 발효되어 동독의 마르크는 지구상에서 소멸되었다. 인류 역사상 처음으로 전쟁을 거치지 않고 한 국가의 통화가 소멸된 것이다.[24)]

통일을 위한 양국의 정치적 회담은 계속되었다. 1990년 2월 13일 오타와 회담에서 독일의 위상과 국제관계를 설정하는 '2+4=1의 원칙'이 합의되었는데 가장 중요한 것은 동서독(2)간의 합의이고, 그 다음이 미국, 영국, 프랑스, 소련(4) 전승국의 승인으로 하나의 독일(1)이 된다는 것이다. 이러한 정치적 회담을 구체적으로 검토해 보면 다음과 같다.

(제1차 2+4회담): 1990년 5월 5일 본에서 열렸으며, 소련의 에두아르트 세바르드나제(Eduard Schewardnadse)외상은 통독의 군사적 문제를 통독

---

24) 7월 1일을 기해 동독의 공산당 기관지 「노이에스 도이칠란트」는 동독의 종말을 공식적으로 선언했다. 서독은 통화통합 실현을 위해 5백억 마르크를 인쇄하고, 1994년까지 동독 경제재건을 위해 1천 1백 50억 마르크의 특별기금을 지원할 것이라고 하였다. 한편 통화·경제통합은 서독 국민의 경제적 희생 위에서 이루어진 것으로 그것은 통일을 위한 대가이기도 했다.

의 전제조건으로 삼지 않고 통일 이후로 미룰 수 있다고 제시한데 대하여 콜 서독 총리는 통일전 이 문제가 해결되어야 하고, 통독이 지체없이 추진되어야 한다고 촉구하였다. 어떠한 합의나 결론은 없었으나 통독은 이미 기정 사실화되었다.

(제2차 2+4회담): 1990년 7월 17일 파리에서 열렸으며, 통독의 나토 잔류와 관련된 군사적 위상과 제2차 세계대전 이후 결정된 오데르-나이세 폴란드 국경선에 대한 합의가 이루어졌다.

(제3차 2+4회담): 1990년 9월 7일 동베를린에서 열렸으나 동독 주둔 소련군 철수비 부담문제 이견으로 합의를 도출하지 못한 채 끝나고 말았다.

(제4차 2+4회담): 1990년 9월 12일 모스크바에서 열렸으며, 동독에서의 소련군 철수 비용문제는 콜 수상과 고르바초프 대통령 사이의 전화에 의한 협의를 거친 후 1백 20억 마르크를 주기로 했고, 동독 영토 내의 핵무기 배치 금지와 나토의 군사훈련금지는 서측이 쉽게 받아들여 해결되었다. 그리하여 양독일과 전승 4개국은 1990년 9월 12일 12시 50분에 전문과 독일영토, 국방력, 소련군의 철수, 동맹의 권리, 4개국의 유보권의 해소를 내용으로 하는 역사적인 '독일문제의 최종 해결에 관한 조약'에 조인하였다.

살펴 본 바와 같이 기능적으로 얽혀갔던 양독은 이질감을 많이 회복하고 있었다. 브란트의 동방정책은 원래의 의도대로 양독의 긴장완화와 상호협력을 증진시켜 왔다. 동독이 수세적이고 회피적인 통일정책을 공표하고 통일보다는 체제의 발전과 유지에 힘을 기울이긴 했지만 서독의 파상적이고 우호적인 정책에 등을 돌릴 수는 없었다. 서독과의 교류가 크게 이득이 되었기 때문이었다. 이러한 상황에서 동독의 개혁부진에 기인한 체제의 흔들림은 통일의 조짐을 보이기 시작했고 서독은 이를 정치적 결단으로 활용하여 대내외적 조건을 성숙시켜 통일을 성취했다. 이를 사후적으로 검토해 볼 때 서독의 초기 통일정책은 기능주의적이었다고 말할 수 있고 점차로 신기능주의적 양태를 보였다고 설명할 수 있을 것이다.[25]

---

25) 정지웅, 위의 책, pp.83~90.

2) 예멘의 경우-1차 평화적 합의 통일 유형(통합이론의 적용)[26]

예멘의 통일은 두 개의 정부가 서로 합의에 따라 통합정부의 권력을 배분하는 형태를 취했다는 특성이 있다. 즉 인구와 경제수준에서 우위를 점하고 있는 북예멘이 통일정부의 주도권을 장악하면서도 적지 않은 보직을 남측에 배분한 것이다.

통치기구의 직책은 합의를 통해 남북예멘 지도자들 사이에서 공정하게 배분되었다. 즉 대통령은 북예멘의 대통령이던 살레(Ali Abduilah Saleh)가, 수상은 남예멘의 대통령이었던 아타스(Haider Abu Bakr Attas)가, 부통령은 남예멘의 사회당서기장이었던 알 비드(Ali Salim al-Bid)로 각각 정하고 기타 3명의 대통령위원회의 위원에는 북예멘의 국회의장과 남예멘 사회당 부서기장, 그리고 북예멘의 수상에게 각각 돌아갔으며 부수상은 남북예멘에 각각 2명씩, 또한 각료는 북예멘에 19명, 남예멘에 15명이 배정되었다.

선거구는 소선거구제로서 인구 5%를 가감한 인구비례에 따라 평등 배분했으며 통일의회의 구성비율은 북예멘 159명, 남예멘 111명, 비당파적 인사 31명, 합계 301명으로 구성되어 있고, 17개 분과위원회의 분과위원장은 북예멘에 10명, 남예멘에 7명으로 각각 돌아갔다.[27] 가장 요직이라고 할 수 있는 군 관계에서는 북예멘의 대통령이 최고 군통수권자, 북예멘의 참모장이었던 사람이 통일예멘의 군 참모장이 되었으나 국방장관직은 남예멘 국방장관이 맡게 되었다.

외교부문은, 외무장관은 북예멘에 배정되고 외무담당 국무장관과 외무성 차관은 남예멘에 배정되고, 주 유엔대사는 남예멘의 주 유엔 대사에 배정되었다. 예멘통일은 예멘의 지정학적인 정치환경인 행정을 남과 북, 1:1 의 평등원칙에 의한 대등한 관계에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 다시 말하면 기존의 남북예멘의 모든 기구를 그대로 둔 채 중앙기구만을 만들어 연방식으로 관장하는 형태를 취하였다.[28]

북예멘이 남예멘을 정치적으로 주도했다는 것은 이미 밝힌 바와 같이 통일예멘의 대통령이 북예멘에서 추대되고 5인의 대통령평의회 위원 중 3명이 북예멘인이고

---

26) 예멘의 2차 통일은 무력통일이었기 때문에 통합이론의 적용이 불가능하다.

27) 외무부, 『예멘공화국 개황』 (서울: 외무부 중동일과, 1991), pp.25~26.

28) 홍순남, "남북 예멘의 통일정책과 UN," 『통일문제연구』, 제3권 3호 (서울: 통일원, 1991), pp.143~144.

29명의 각료 중 과반수인 20명이 북예멘인이라는 데서 확인되고 있다. 경제통합에 있어서도 남예멘이 북예멘을 따라 시장경제 체제로 재편되었고, 남예멘의 공산독재가 북예멘의 자유민주주의를 내세우기는 하나 사실상 군사적 권위주의 성격이 강했던 북예멘 체제로 흡수되었다는 사실에서 잘 알 수 있다. 그런데 통일에 있어서 내용적으로는 흡수통일 형태라고 말할 수 있겠으나 형식상에는 합의통일 유형이었다. 합의 통일 당시 예멘의 통일국가는 실질적인 통일을 달성하지 못하고 두 개의 국가기구를 임시로 봉합해놓은 상태와도 같아서 상당히 느슨한 통일정부를 구성하였다. 즉 일방에 의한 흡수통합이 아니라 상호변화를 추구한다는 점, 쌍방의 양보와 협상을 통해 통일로 나아갔다는 것과 상대방의 일방적인 항복을 강요하지 않았다. 그리하여 상대방을 자연스럽게 통일을 위한 협상의 자리로 유도한 것 등이 특징이라 할 수 있다.

여기서 우리가 주의할 점은 예멘의 통일과정은 남북예멘의 국경분쟁으로, 전쟁분위기 속에서 아랍국가와 아랍연맹의 적극적인 조정으로 이루어진 것이고 아이러니하게도 분쟁이 오히려 대화의 장을 마련케 하여 통일논의를 촉진시켰다는 점이다. 따라서 예멘의 통일추진 핵심은 통일직전 부분적으로 이루어진 경제, 문화, 사회 방면의 교류라기보다는 아랍연맹의 중재로 인한 정치적 회담이었다.

예멘의 통일을 추진시킨 결정적 요소는 정상회담을 비롯한 각종 협정, 공동위원회, 협의회, 최고 평의회 회의, 특사의 파견, 통합최고위원회 등 각종 정치적 교류, 즉 정치회담을 통한 의도적인 다방면의 교류였다. 이러한 정치회담을 통해서 증가적 결정작성(incremental decision-making)을 하여 통일을 이룩할 수 있었던 것이다.

이는 결과적으로 신기능주의 이론으로 어느 정도 설명이 가능하다. 이를 뒷받침하는 사실을 보면 남북예멘간 경제통합의 중요성을 고려하여 2,200㎞제곱 면적에 달하는 '마으립'과 '샤바우' 간의 공동석유개발사업에 대한 합의를 보았다는 것이다.[29] 이처럼 국경지대에서 상업성이 있는 석유가 발견[30]되어 양국이 중립지대를

---

29) 국토통일원, "예멘 통일관계 자료집" (서울: 국토통일원, 1990), p.217.

30) 석유의 발견이 외부 세계로부터의 독립을 의미하는 것은 아니다. 비록 이것은 사우디와 몇몇 다른 지원자들에게 경제적으로 덜 의존케 하겠지만 예멘은 성숙된 산업국들에 의해 아직도 지배되는 국제 경제체제에 깊이 빠져있다. 예멘이 그의 장래를 결정하는데 석유는 더욱 강한 힘을 주겠지만 국내적·국외적 정책에 근본적인 새로운 통로를 개척해 줄 것

설치하기로 합의한 것은 대단히 중요한 통일환경이 된다. 예멘인들은 이미 1960~70년대를 통하여 국경이나 항구에의 왕래가 자유롭게 이루어진 편이어서, 남북 예멘간의 교역도 비공식적인 루트를 통하여 이미 진행이 되고 있었다. 경제협력 분야에서의 교류협력도 '쿠웨이트 정상회담' 이후 정부 차원에서 본격적으로 추진되었다고 볼 수 있다. 1980년 5월 6일 '아덴합의서' 채택 이후, 산업, 광물, 교통, 금융 및 관광 등의 분야에서 합작 및 공동투자원칙이 이루어졌고, 동년 6월 공보, 문화, 교통, 산업상(相) 들간의 연쇄 회담으로 '예멘관광주식회사의 공동 설립에 관한 협정'이 체결되었다. 1983년 8월 18일에는 교역 활성화를 위한 조세 및 관세면제원칙에 합의하여 '특별공동위원회'를 설치하였다. 1988년에는 '아랍경제사회개발기금'에서 6천3백만 달러의 지원을 얻어 전력 체계의 통합을 위한 '남북예멘간 전력체계통합'이 이루어졌다. 1989년 1월에는 남북 예멘이 동일하게 출자하여 1천만 달러의 자본금으로 '마립'과 '샤브와'의 유전을 공동 개발하기 위하여 '예멘 석유 광물개발주식회사'를 설립하는데 합의를 보았다. 이러한 경제교류는 정치통합에 영향을 미쳤다고 보여진다.

신기능주의 이론은 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조하는 점에서 기능주의와 다르다. 그러나 서구 선진 산업국가들 간의 관계에서는 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해 내는 파급효과가 제일 크다고 주장하며 기능적인 수단을 통하여 정치통합을 추구한다. 그런데 경제적으로 남북예멘 사이의 교류가 풍부했던 것은 아니었기 때문에 경제를 바탕으로 하면서 정치적 측면을 강조하는 신기능주의를 그대로 적용하는 것은 무리가 있는 것도 사실이다.

한편 도이치는 안전공동체의 유형을 '융합 안전공동체' (단일안전공동체, amalagamated security-community)와 '다원적 안전공동체'(복합안전공동체, pluralistic security-community)로 분류한다. 그런데 다원적 안전 공동체는 각 단위체들이 법적으로 독립된 정부들을 가진 채 합쳐져서 안전공동체를 이룬 상태를 말한다. 즉 독립국가 간에 서로 비폭력분쟁해결, 평화적 사회변화를 기대할 수 있는 상태에 이른 것을 말한다. 미국과 캐나다가 다원적 안전공동체를 이루고 있다고 도이치(Karl W. Deutsch)는 보고 있다.[31] 그런데 남북예멘 사이에 정치적 입장이 경제적 입장보다

같지는 않다. Robert D. Burrowes, The Yemen Arab Republic, The Politics of Development. (Boulder Colorado: Westview Press. 1987), pp.151~152.

강하다는 측면에서 과정상에서는 도이치의 다원주의적인 요소도 보인다고 할 것이다. 하지만 하나의 국가로 통합되었다는 점에서 결과까지 다원주의로 접근하기에도 무리가 있다고 할 수 있다. 굳이 비중을 두자면 연방주의적인 요소가 다소 강했다고 할 수 있을 것이다.

정상회담을 비롯한 여러 회담들을 통해 실무 작업이 끝난 상태에서 D-데이 날, 위로부터의 갑작스런 명령으로 전격통일이 되었다고 예멘 관리들은 말하고 있다.[32] 이는 연방주의적 요소를 보여주는 좋은 사례이다. 예멘의 경우에 있어서 정치적 교류는 통합을 상정하고 협상이 이루어진 것이라 볼 수 있기 때문에 처음부터 기구적·형식적인 통합방법에 대해서도 논의가 이루어졌다고 봐야 할 것이다. 다시 말하면 제도화된 통합목표를 상정하고 있었던 것이다. 따라서 이런 부분을 중시하면 연방주의적 측면으로 통일과정을 설명할 수 있다.

연방주의적 접근은 제도적 법률적 분석에 중점을 두어 현국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제법인 기구 또는 연방제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며 가맹국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다.

연방제는 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계가 일반적으로 대등성의 원칙위에 서 있다. 그렇다고 하여 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방국가를 만들 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다. 그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 웨레(K.C. Wheare)는 중앙정부와 지방정부의 권한의 분배와 지위의 독립성을 중심으로 "정부제도가 일반당국과 지방당국이 각각 상호협조하고 그들로부터 독립되어 있는 일반당국과 정부당국간의 권한의 분배가 현저하게 나타나고 있는가? 만일 그렇다면 그 정부는 연방이다"고 정의하고 있다.[33] 연방제는 이처럼

---

31) Karl, Deutsch, W et al., "Political Community and the North Atlantic Community," in Anchor Anthology, International Political Communities. (New York: Doubleday, 1966), pp.1~4.

32) 예멘을 직접 다녀오신 유정열 교수와의 인터뷰에서.

연방에 가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때문에 반드시 성문헌법을 지녀야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 그 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다.

그런데 예멘의 경우는 중앙정부와 지방정부와의 권한의 분배가 이루어지거나 지방정부의 독립성이 유지되지 않았다. 다시 말하면 과정상에 있어서는 합의통일유형이었지만 형태상에 있어서는 남예멘이 북예멘의 정치체제에 통합된 흡수통일이었다. 따라서 예멘의 경우에 있어서 연방주의로 단순히 설명해내기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 외교권과 군사권뿐만 아니라 행정권까지 모두 통합되었고, 남예멘이라는 국가자체가 사라졌기 때문에 연방이라는 형태로 남아있는 요소가 전혀 없기 때문이다.

예멘의 경우에 있어서는 통합과정에 있어서는 정치적 통합을 위한 제도적 차원을 논의한 연방주의적 요소가 강하게 나타나고 있다. 하지만 한편으로는 또한 통합을 염두에 둔 유전개발과 같은 다방면의 교류도 통일의 중요한 촉진요소였기 때문에 아울러 신기능주의적인 요소가 혼재한다. 또한 정치적 입장이 경제적 입장보다 강하였기 때문에 과정상으로는 다원주의로 설명이 가능할 것이다. 전체적으로 굳이 비중을 두자면 연방주의적인 요소가 다소 강했다고 할 수 있을 것이다.[34]

3) 유럽통합의 경우- 구성주의

구성주의가 가장 적절하게 적용될 수 있는 것은 유럽통합의 예라 할 수 있다. 유럽 사례에 대한 연구는 그 일반화 과정을 통해 민주적 평화론과 안보공동체의 논의로 발전하고 있다. 즉 국가들의 협력에서 민주주의라는 규범과 제도의 역할이 강조되고, 사회적 학습을 통한 상호 신뢰와 집합 정체성의 형성이 궁극적으로는 무정부성으로부터 공동체로의 평화적 전환을 가져 올 수 있다고 여겨지는 것이다.[35]

---

33) Wheare. K.C. Federal Government, 3rd ed. (London: Oxford Univ. Press, 1956), p.101.

34) 정지웅, "남북예멘의 통일과 국력과의 상관성 연구," 『국제지역연구』, 제15권 1호, pp.112~116.

서유럽이 냉전시기 구소련과 동유럽을 위험하다고 보았지만, 동유럽이 바뀌면서 서유럽은 이들을 과거처럼 보지 않는다. 이는 러시아와 동유럽의 군사력이나 경제력이 차이가 많이 나기 때문이라기보다는 상호의 이해와 사고가 유사해졌다는데 있다.[36] 이처럼 구성주의자들은 유럽의 안보 통합에 대해서도 낙관적인 전망을 하고 있다. 유럽국가들의 서로에 대한 상호인식과 관념이 변화하면서 높은 수준의 안보 통합이 가능하다고 보는 것이다. 현실적으로 유럽의 정체성 형성이 아주 쉽지는 않겠지만 유럽의 집단적 안보정체성은 안보 통합에 대한 각 국의 기대와 믿음이 제도와 규범으로 구체화되고 이러한 제도화가 다시 개별 국가의 관념에 영향을 주는 상호작용이 오래 지속되면서 서서히 형성될 것으로 보아야 할 것이다. 탈냉전 이후 유럽주의적 안보정체성이 형성되면서 유럽안보통합의 가능성은 점차 커지고 있다.[37]

동·서 유럽의 이해관계는 공유되는 규범에 의해 영향을 받는다. 이 같은 사회적 구조는 물질이나 단순한 생각에 머무른 것이 아니라 실행을 통해서 의미를 갖는다. 즉 사회적 구조는 구조화 과정 속에서 존재하게 된다.[38] 서유럽국가들은 오랫동안 서로에 대한 이해를 높이기 위해 정치와 경제적 노력을 해왔다. 동·서 유럽인들이 문화적 교감과 공통의 인식을 다른 지역의 문화권보다 훨씬 빠르게 발전시킬 수 있을 것으로 보인다. 동시에 동유럽과 구 소련지역 내에서 벌어지고 있는 인종갈등은 상호의 이해를 확산시키기 이전에 넘어야 할 장애물들이 잠복해 있음을 보여주고 있다.[39]

3. 한반도의 경우

남한의 통일정책 변천사는 곧 남한의 대북한 능력의 성장사라 할 수 있다. 남한의 군사력과 경제력이 북한보다 열세였던 1950년대, 1960년대에는 통일정책도 수세적이고 대외 의존적이었다. 이러한 남한의 통일정책은 1970년대에 와서 자체역량에 대한 자신감을 배경으로 재조정되기 시작하였으나, 1970년대만 하더라도 군사적 열

---

35) 신욱희, "구성주의 이론," 『현대국제관계이론과 한국』(서울: 사회평론, 2004), p.469.
36) 이창훈·이종원·김대순, 『EU-정치·경제·법』(서울: 삼영사, 2000), p.75.
37) 고상두, 위의 글, p.329.
38) Alexander Wendt, "Constructing International Politics," International Security, Vol. 20 (Summer 1995), p.74.
39) Hugh Miall, Shaping the New Europe(Pinter Pub., 1993), pp.49~52.

세가 현저했으므로 평화정착을 목표의 상한으로 하는 소극적 태도를 견지하였다. 1980년대 이후에는 남한의 경제력이 북한을 압도하게 되었고 군사적 열세도 만회되었으므로, 남한의 통일정책은 보다 적극적인 정책으로 자세를 바꿀 수 있었다. 다시 말하면, 통일주도 역량의 신장이 보다 유리한 통일여건의 조성을 위하여 보다 전향적인 통일정책을 가능하게 하였던 것이다.[40]

남북한 역대정부의 통일정책은 민족이익이 아닌 정권의 이익을 위해 정략적으로 이용되기도 하였고, 때로는 반통일적이기도 하였다. 또한 통일논의가 금기시되기도 하였고, 정책적 일관성의 부재를 노출하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 남북한의 정치 지도자들은 민족통일을 달성하기 위하여 나름대로 힘을 써 온 것 또한 사실이다. 특히 자신의 국력이 상대방 보다 강하고 국제정세가 유리할 때 그러하였다.

이러한 남북한의 통일정책에서 우리는 하나의 일관성(continuity)을 발견할 수 있는데 그것은 통일 후 한반도에서 상대방의 영향력을 가능한 한 최소화하고 자신의 세력이 지배적인 지위를 유지하는 것이었다. 남북한은 이러한 목표를 달성하기 위하여 국내외 환경의 변화에 따라 다양한 전략을 사용하였다.

역대 정부가 통일과 관련한 수많은 제안·합의·방안이 있었지만 6·15 남북공동선언이 나오기까지 우리 민족은 통일의 실마리를 찾지 못했다. 남북 간에는 '7·4 남북공동성명', '남북기본합의서' 등 남북관계를 평화적으로 관리하고 통일로 나아갈 수 있는 훌륭한 틀을 마련해 두었음에도 불구하고 이를 실천하지 못했다. 그동안 남북한은 이념과 체제를 달리하면서 자기 체제를 상대 지역으로 확장하려는 제로섬(zero-sum)적인 적대관계를 유지해 왔다. 남북한은 이른바 '적대적 의존관계'라는 틀 속에서 서로 상대방을 적으로 규정하고 상대로부터의 위협을 강조하면서 내부 권력을 강화하기도 했고, 상대를 부정하는 데서 자기 정체성을 찾는 '자폐적인 정의관'에 사로 잡혀 있었다. 남북한의 과거 정권들은 통일문제를 정치적으로 활용해왔다.[41]

그러나 탈냉전 이후 국제정세를 배경으로 1989년에 "한민족 공동체 통일방안"을 제시함으로써 새로운 통일정책을 확립하였다. 또한 1991년 12월 13일의 "남북기본합의서"가 남북관계의 좌표를 규정하였다는 의미를 가진다면, 2000년 6년 15일의

---

40) 김영재, "남북한 정부의 통일정책 분석," 『한국정치외교사논총』, 제22권 1호, pp.376~377.
41) 고유환, "남북한의 통일전략과 한반도의 평화적 통일 전망," 2006년 3월 29일 <http://www.ziff.net /~jckim/down/6-ko.hwp>.

"남북공동선언"은 현재 남북관계의 좌표를 규정할 뿐만 아니라 남북관계 발전의 토대를 구축한 획기적인 분기점이었다.

남한의 통일정책 변천과정은 북한체제에 대한 현실인정 여부에 근거하여 크게 두 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기(분단이후 1960년대까지)는 남북한 적대적 관계를 전제로 유엔에 의한 통일 실현을 모색한 기간이다. 두 번째 시기(1970년대 이후 현재까지)는 남북한 경쟁적 관계를 전제로 민족자주적 통일 실현에 주력한 기간이다. 특히 1990년대 들어와서는 체제·국토적 통일에 앞서 민족공동체의 우선 건설이 보다 현실적이라는 인식 하에 교류와 협력을 통한 점진·단계적 통일 실현에 많은 노력을 기울이고 있다.[42]

---

42) 허문영, "남북한의 평화전략," 김학성 외, 『한반도 평화전략』, 연구총서 2000-34 (통일연구원, 2000), p.49.

<표> 남한 통일방안의 지속과 변화 (1948～현재)[43]

시기별 특징		시기	정부 구분	남한의 통일방안
북한체제 부인기	평화통일정책의 부재	1948년～1960년	이승만 정부 (제1공화국)	유엔감시 하 남북한자유총선거에 의한 통일론
	평화통일정책의 준비	1960년대	장면 정부 (제2공화국)	남북자유총선거론 (유엔감시 하)
			박정희 정부 (제3공화국)	선 건설 후 통일론(1964) —실력배양론
북한체제 인정기	기능주의 평화통일접근	1970년대	박정희 정부 (제4공화국)	선 평화 후 통일론, 평화통일외교정책선언(1973.6.23)
	기능주의와 신기능주의 병행	1980년대	전두환 정부 (제5공화국)	민족화합 민주통일방안(1982)
			노태우 정부 (제6공화국)	한민족공동체 통일방안(1989)
	탈냉전적 평화통일방안의 모색	1990년대	김영삼 정부 (문민정부)	민족공동체 통일방안(1994) —한민족공동체 통일방안 계승
북한체제 인정기—남북관계의 진전	평화통일방안의 발전	2000년~2002년	김대중 정부 (국민의 정부)	햇볕정책, 화해협력정책(2000) —민족공동체 통일방안 계승
	평화통일방안의 발전	2003년	노무현 정부 (참여정부)	평화번영정책, 민족공동체 통일방안 계승

통일방안의 역사적 관점에서 지속과 변화를 구체적으로 개괄해 보면 다음의 <표>로 나타낼 수 있다. 북한체제를 부인하던 시기를 넘어 북한체제를 인정하기 시작한 4공화국에서부터는 기능주의적 방식이 엿보이기 시작한다. 이것은 남한의 경제력이 북한을 앞서기 시작한 것과도 밀접한 연관이 있다. 1970년대에 들어서면

43) 다음의 표는 허문영, 임혁백, 및 고유환 등의 연구결과를 종합하여 작성되었다. 허문영, "남북한의 평화전략", 김학성 외, 『한반도 평화전략』 연구총서 2000-34 (통일연구원, 2000); 임혁백, "평화통일정책과 남남갈등의 극복", 경남대학교 극동문제연구소, 『남남갈등 진단 및 해소방안』(2004); 고유환, 남북한의 통일전략과 한반도의 평화적 통일 전망, 2006년 3월 29일 <http://www.ziff.net/~jckim/down/6-ko.hwp>; 고유환, "21세기 한반도 통일탐구: 이승만정부에서 김대중 정부까지," 『자유공론』, 2000년 2월호, pp.50～55.

서 국제정세의 변화와 경제력의 발전을 바탕으로 박정희정부는 대북정책에 적극성을 띠게 되었다.

한편 이 시기에 북한뿐만 아니라 남한은 무력에 의한 일방적인 통일(흡수통합)이 사실상 불가능하다는 것을 깨닫게 된다. 이러한 현실인식이 표현된 것이 7.4공동성명으로서, 이 성명의 핵심은 남북한이 군사적 해결방식을 포기한다는 것이다.

7.4남북 공동성명은 최초로 남북이 통일과 관련해서 합의를 이루었다는 점에서 남북통일에 있어서 중요한 전기를 마련했으며 7.4공동성명에서 합의된 "자주, 평화, 민족적 대단결"의 통일원칙은 이후 남북한 당국의 통일정책뿐 아니라 재야의 통일방안의 기초가 되어 왔다는 것을 부인할 수 없다. 결국 7.4 공동성명이후 "평화적 통일"이라는 합의된 목표를 어떻게 달성할 것인가를 둘러싼 남북한 간의 방법론적 투쟁이 전개되어 왔다. 7.4 공동성명 이후 이제까지의 "대화 없는 대결"에서 "대화 있는 대결"로의 전환이 이루어졌으나 근본적인 대결구조가 타파된 것은 아니었다.[44] 이러한 방법론적 경쟁에서 남한은 기능주의적 접근을 시도하였다.[45]

남한 측이 기능주의적 접근의 타당성을 주장하는 근거는 남북이 지난 40여 년간 독자적인 사회변화를 겪고 사회공동체의 해체과정이 진행되어 이제는 완전한 2개의 독립된 정치공동체로 굳어졌다는 현실인식이었다.[46] 따라서 두 개의 존재에서 하나의 존재로의 도약을 목적으로 하는 연방주의적 접근은 실현성이 희박하며 통일은 비정치적인 분야에서 정치적 분야로의 단계적인 확산과정을 거쳐야 한다는 것이다.

기능주의적 교류의 확산의 필수적인 전제조건은 남북한 간의 평화의 정착이다. 남북한 간의 잠정적인 평화공존론과 기능주의적 교류확산론은 "동전의 양면"의 관계에 있다. 분단이후 남북은 두 개의 독립된 정치공동체로 굳어져왔을 뿐 아니라

---

44) 정연선, "한국의 통일정책과 방안," 민병천(편), 『전환기의 통일문제』(서울: 대왕사, 1990), p.241.

45) 1973년 6월 12일 남북조절위원회 제3차 회의에서 남한 측이 제시한 경제분과위원회와 사회, 문화분과위원회의 설치와 경제인, 물자, 과학기술의 교류, 자원공동개발, 학술, 문화, 체육, 영화, 무대예술, 사회인사 및 단체, 기자, 통신, 관광분야의 교류, 국제 체육 행사 남북단일팀 구성, 고고학, 국사 국어분야의 공동연구와 1978년 6월 23일 박정희 대통령이 제의한 "남북한 경제협력 추진을 위한 협의기구 결성" 등은 이러한 기능주의 이론에 입각한 통일의 단계적 실천방안의 제시였다.

46) 임혁백, "평화통일정책과 남남갈등의 극복," 경남대학교 극동문제연구소, 『남남갈등 진단 및 해소방안』(2004), pp.291~293.

적대적인 관계가 유지되어 왔기 때문에 평화의 정착 없이 교류는 불가능하였다.

이후 5공화국에 접어들면서부터는 경제제안뿐만 아니라 정치회담도 먼저 제안하는 등 기능주의적 방식에 신기능주의적 양상이 오버랩되어 나타나는 양상을 보이기 시작한다.[47] 80년대의 남한 통일정책은 기능주의적 접근의 틀을 벗어나지 않았지만, 전통적 기능주의의 소극성을 벗어나기 위해 제시된 신기능주의 이론을 수용함으로써 방법론적인 진전을 보여준다. 기능주의 이론의 핵심이랄 수 있는 파급효과(spill-over)는 정치적 타결이 따르지 않을 경우 역류효과(spill-back)의 위험이 있다. 그러므로 신기능주의(neo-functionalism)는 파급효과의 보편성을 부인하고, 정치적 문제의 의식적인 해결을 통한 파급효과의 확산을 주장하고 있다(high politics).

6공화국에서도 기능주의와 신기능주의적 양상이 나타났으며 이때의 한민족공동체 통일방안도 기존의 남한 통일정책의 기본 원칙인 인구비례주의를 벗어나지 못하고 있다. 즉 최종단계에서 민주적 방식과 절차에 따라 통일헌법을 확정·공포하고 그 통일헌법에 따라 총선거를 실시하여 통일 민주공화국을 완성한다는 것은 기존의 남한 통일방안의 일관된 입장이라고 할 수 있다.

문민정부 출범 이후 한민족 공동체 통일방안을 계승한 민족공동체 통일방안을 주창하여 남북관계는 한때 정상회담을 개최하기로 합의하는 등의 관계개선이 모색되기도 하였으나 전반적으로는 '적대적 긴장관계'를 지속하였다. 김영삼 정부의 민족우선론 제시(1993년 2월 취임사), 대북 쌀지원(1995년 6~7월), 4자회담 제의(1996년 4월) 등의 주요 대북정책은 치밀한 대북전략의 부재와 남한당국의 선의에 대한 북한당국의 왜곡과 '통미봉남(通美封南)' 정책에 의한 남한당국 배제정책, 그리고 통일관련 부처 간의 정책조정 미숙 등으로 실효를 거두지 못했다.

국민의 정부는 이른바 햇볕정책을 표방하였는데 이는 전형적인 기능주의를 바탕으로 한 정책이었다고 평가할 수 있다. 또한 남북정상회담을 통해 남북관계의 급진적을 가져왔는데 이는 신기능주의적인 요소의 전형적 표현이라 할 수 있을 것이다.

---

47) 제5공화국 정부는 1980년 "남북한 당국 최고 책임자 상호방문"(1.12), "남북한 당국 최고 책임자 회담" (6.5)을 제의하였고 1982년 1월 22일 「민족화합 민주통일방안」을 발표하였다. 이러한 일련의 제안은 남한이 신기능주의적 요소를 통일정책에 적극적으로 포함시킨 것으로 평가된다. 임혁백, "평화통일정책과 남남갈등의 극복", 경남대학교 극동문제연구소, 『남남갈등 진단 및 해소방안』(2004), pp.293~297.

참여 정부에서는 대화와 제재의 병행론과 시장평화론이 논의되었다. 병행론이 첨예한 군사적 대치상태 속에서 어떻게 북한에 '접근'할 것인가를 제시하는 것이라면, 시장평화론은 비군사분야의 교류·협력을 통해 어떻게 북한을 '변화'시킬 것인지를 보여주는 것이다.

병행론은 북한의 핵실험 이후 대북 제재론이 국제적 여론으로 되면서 무조건적인 제재보다는 대화도 병행해야 된다는 인식을 보여준 것이고, 한편으로는 무조건적으로 북한에 끌려가지 않겠다는 의지의 표현이기도 하였다.

시장평화론은 '자유시장이 민주주의보다 평화를 가져올 가능성이 높다'는 결론을 내리면서, '민주국가끼리는 전쟁하지 않는다'는 '민주평화론'의 명제를 '높은 수준의 자유시장을 가진 국가끼리는 전쟁하지 않는다'는 명제로 바꾸어 놓은 것이다. 시장평화론의 전략은 먼저 자유시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축하고, 그 뒤 민주주의를 지원하는 방향으로 자유시장을 활용한다는 접근방식을 취한다.

시장평화론에서는 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 과정이 한반도에 평화를 정착하고 나아가 평화체제를 구축하는 과정이라고 보고 있다. 특히 안보적 측면은 물론 경제적 측면에서 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 국제적으로 통용되는 룰에 따라 행동하도록 유도하는 노력이 평화를 이룩하는 과정과 대체로 일치한다고 본다. 그리하여 북한과 개성공단 추진 등 북한을 개방하기 위한 다양한 정책을 추진하였다. 이 시장평화론도 기능주의적 방식의 일환이라 할 수 있다.

이처럼 참여 정부의 평화번영정책은 경제적 교류와 협력을 중시한다는 점에서 기능주의적 요소가 가장 중심이 된다. 하지만 정치회담을 계속하려고 노력했다는 점에서 신기능주의적 요소가, 북한과의 끊이지 않는 사회적 커뮤니케이션을 위해 노력했다는 점에서는 다원주의적 요소가, 그리고 북한의 행위자 속성, 제도 그리고 구조 등을 이해하려는 바탕에서 노력했다는 점에서 구성주의적 요소가 부분적으로 녹아있기 때문에 다양한 통합이론이 혼재된 것으로 평가할 수 있을 것이다.

제3장 참여정부의 평화·번영 정책

전 현 준 (통일연구원)

1. 서론

참여정부를 표방한 노무현 정부가 출범한 지도 3년 10개월이 경과하였다. 노무현 대통령은 대통령 후보시절부터 김대중 정부의 대북 정책 승계를 통일정책 공약으로 내세웠다. 따라서 현재 노무현 정부의 대북 정책은 김대중 정부의 대북 정책 틀과 큰 차이는 없다. 다만 그 명칭이 '평화번영 정책'으로 변했고, 김대중 정부의 대북 햇볕정책과의 구별을 위해 대북정책에 관해서만 대북 '포용정책'이라는 용어가 통용될 뿐이다.

평화번영정책은 대북 정책의 범위를 넘어서 동북아에 대한 정책이라 해도 과언이 아니다. 통일을 위해서는 남북한은 물론 주변국의 협조가 필수적이고, 통일을 전후하여 한반도 평화는 그 어떤 가치보다 중요하다는 인식하에 동북아평화를 기본철학으로 하고 있다. 통일은 한민족의 번영을 위한 것이라는 점에서 통일정책은 곧 번영정책이라 할 수 있을 것이다. 다만 평화번영은 현상유지 정책이라는 점에서 통일정책으로 보기에는 미흡한 점이 없지 않은 것이 사실이다.

본 글에서는 우선 평화번영정책이 무엇인가를 고찰한 후 그 동안 노무현 정부가 추진해온 평화번영정책을 평가한 후 이 정책을 성공적으로 이끌기 위한 노무현 정부의 과제들은 무엇이고, 추진전략은 어떠해야 하는가에 대해 논해 보려 한다.

2. 평화번영 정책의 당위성

한반도에는 아직도 냉전의 그림자가 짙게 드리워져 있다.[48] 이를 청산하지 않고는 우리 민족의 평화와 번영은 없을 것이다. 한반도에서 냉전구조가 청산되기 위해서는 남북간 체제경쟁 구조가 하루빨리 청산되어야 한다.

---

48) 박명림, "평화의 21세기, 한국전쟁 연구 현황과 쟁점," 북한연구학회·통일연구원, 『한반도 평화체제와 통일과정』(북한연구학회 연말학술회의 자료집, 2005. 12. 2), p.2.

해방이후 단일국가 구성 실패와 1950년 6.25전쟁 등을 통해 고착화된 남북 분단구조는 상대방에 대한 철저한 배제로 나타났다. 증오심, 불신, 경쟁, 배제, 타도 등 대결적이고 상호 배타적인 용어가 주류를 이루어 온 남북관계는 '적대적 경쟁' 관계를 고착화시켰다.[49] 비록 2000년 「6·15 공동선언」이후 남북관계는 '경쟁적 공존' 관계로 변화될 조짐을 보였으나 그 원인이 어디에 있든 아직도 '적대적 경쟁' 관계가 지속되고 있다고 보아야 할 것이다.[50] □

남북한은 그 동안 변화의 가장 큰 걸림돌 중의 하나인 분단구조 해체를 위해 다양한 형태의 남북대화를 시도하였다. 그 결실로 1972년 「7.4 남북 공동성명」이 탄생되었다. 그러나 '자주, 평화통일, 민족대단결' 이라는 '통일 3대원칙'은 남북한의 용어에 대한 해석차이로 인해 역사적인 합의에도 불구하고 실천되지 못하고 구호에만 그치고 있다.

1970년대 초 세계적인 데탕트 무드에 편승해 시작된 남북대화는 북한이 원인제공자이기는 하지만 전시성, 정권유지성 등 표피적인 목적 때문에 지속되지 못하고 중단되었다. 1971년 남북적십자 회담, 1972년 남북조절위원회 등이 대표적인 사례이다. 오히려 1970년대는 '두 개의 조선'이냐 '하나의 조선'이냐라는 논리싸움만 지속되었고, UN을 비롯한 국제사회의 지지획득을 위해 국력을 낭비하였다.

한편, 6.25전쟁은 주한미군 주둔을 기정사실화 하였고, 이는 남북한간 최고의 쟁점이 되고 있다. 북한은 주한미군 철수 없이는 한반도 평화는 없다는 논리를 주장하고 있는 반면, 남한은 북한의 명백한 남침포기 없이는 주한미군철수는 어렵다고 주장하고 있다.[51]

---

49) 자세한 내용은 김학준, 『한국전쟁』(서울: 박영사, 1989), pp.356~359 참조.

50) 김근식 교수는 그 원인을 대내·외 모두에서 찾고 있다. 김근식, "6·15 공동선언: 배경, 의미, 평가," 북한연구학회·6·15남측학술위원회, 『6·15 공동선언 이후 남북관계 진단』(6·15공동선언 6주년기념 학술회의논문집, 2006. 6. 12), pp.20~22.

51) 주한미군철수 문제와 관련 북한은 1992년 1월 당시 김용순 비서의 미국 방문 시 그리고 2000년 6월 남북정상회담 시 북한의 주한미군 역할변경 시 주한미군 주둔 용인(김대중 전대통령 증언) 등 비공식 차원에서는 주한미군 주둔을 용인했다는 증언이 있으나 공식적으로는 한번도 주한 미군주둔을 언급한 적이 없고, 남한 역시 안보를 이유로 주한미군 주둔을 강력히 원하고 있는 실정이다. 다만 지난 11월 17일 부시 미국대통령이 북핵포기 시 한국전쟁 종전선언 용의를 표명한 이후 종전선언 이후 주한미군철수 문제가 주요한 화두로 등장하고 있다.

사실 1953년 이후 태동된 정전체제는 전쟁의 일시적 중지일 뿐 '항구적'인 평화체제는 아니다. 전쟁의 완전종식이 없는 한 주한미군문제는 '뜨거운 감자'가 될 수밖에 없다. 정전체제 해체를 위해서는 정전협정에 서명한 당사자들이 새로운 평화체제 구축에 책임을 져야 하지만 현실적으로는 협정서명 당사자가 아니면서도 가장 중요한 당사자인 남한이 제외된 상태에서 한반도 문제가 처리될 수 없다는 것은 명백한 현실이다.[52] □

특히 이에 대한 남북한간 관점은 남극과 북극사이만큼이나 벌어져 있다. 남한을 정전체제의 당사자로 인정하지 않으려는 북한과 어떻게든 한반도 문제의 당사자가 되려는 남한간의 갈등은 여타의 남북대화를 표피적인 것으로 만들고 있다. 마음속에 상대방에 대한 불신과 적대감이 팽배한 상태에서 진행된 대화나 회담이 과연 얼마나 진실성이 있을 것인가 하는 것을 판단하는 것은 상식에 속하는 일이다.

이러한 증거는 1991년에 채택되고 1992년에 발효된 「남북기본합의서」의 불이행이다. 「기본합의서」는 내용상으로는 최선의 평화정착 방안이지만 북한은 이를 이행할 의도가 없는 것으로 보인다. 북한의 관심은 북미 평화협정을 통한 체제안전 보장에 쏠려 있다. 북한은 현 상황을 미국과의 '전쟁상태 지속'으로 인식하고 있는 것으로 보이고, 이의 해결을 위해서는 북미간 평화협정 체결 외에는 다른 대안이 없는 것으로 주장하고 있다.[53] □

이와 함께 남북한 간에는 '보이게' 또는 '보이지 않게' 체제경쟁이 지속되고 있다. 북한은 사회주의 우월성을 주장하고 있고, '낮은 단계 연방제'를 수용하면서까지 '우리 식 사회주의' 체제를 유지하겠다는 결의를 보이고 있다.[54] 심각한 경제난으로 인해 외국의 원조를 요청하고 있고 북핵실험 이후인 10월 15일 UN안보리에 의한 대북 경제제재 결의에도 불구하고 북한은 사회주의 고수를 주장하고 오히려 '미국의 고립'을 달성하기 위해 중국, 러시아, EU, 제3세계 등과의 외교를 강화하고 있다.

---

52) 구본학, "한반도 평화포럼의 쟁점과 과제," 『한반도 평화포럼: 구상과 이행』, 통일연구원 국제학술회의 자료집 (2006년 6월 9일), p.37.

53) 북한은 1974년 북미평화협정 체결을 주장한 이후 지속적으로 미국의 대북 체제인정보장을 요구하고 있는바, 북한의 북미간 직접대화에 의한 문제해결 주장의 궁극적 목표도 북미평화협정체결인 것으로 보인다.

54) 북한이 낮은 단계 연방제라는 표현을 수용한 이유는 주·객관적 환경이 열악한 상황에서 '체제확산'이 아니라 북한사회주의 체제만이라도 유지하려는 고육지책인 것으로 판단된다.

남한내에는 북한의 경제적 낙후를 이유로 북한을 매우 부정적으로 보는 견해가 팽배해 있다.[55] 명시적인 것은 아니지만 독일통일의 경우처럼 북한의 '항복'만이 한반도 문제의 근본적인 해결책이라는 인식이 있는 것 같다.

아울러 우리가 생각해 보아야 할 것은 우리의 모든 생사화복이 미국에 의해 주도되고 있다는 점이다. 노무현 대통령은 이를 바로잡기 위해 대등한 한미관계를 주장하고 있지만 경제·군사적 측면에서의 대미 의존도는 이러한 구상을 무색케 한다.[56]

'한반도 문제의 한반도화'는 우리민족의 또 하나의 소원이다. 비록 분단은 외세에 의해 되었지만 통일만큼은 우리민족 스스로 해결하는 것이 바람직하다는 데는 남북한 모두 동의하는 것 같다. 그러나 현재까지는 이러한 의견은 '희망사항'에 불과한 것으로 보인다. 솔직히 일제로부터의 해방은 미국이 주도한 연합군의 승리에 의해 '주어진' 것이었고 6.25전쟁 또한 '국제형 내전'이었다.[57]

따라서 한반도 문제는 국제정치와 분가분리의 관계에 있는 것만은 사실이다. 특히 제2차 세계대전 이후 첨예한 대립을 보였던 동서냉전이 미국의 승리로 끝난 현 시점에서 미국의 세계적 영향력은 어느 국가도 대적할 수 없을 정도가 되었다. 소위 'Pax Americana'로 통칭되는 미국의 패권주의는 '전세계의 미국화'를 추구하는 것으로 나타나고 있다. □

북한은 1974년부터 그 이전의 남북평화협정 체결 주장을 포기하고 미국과의 직접대화에 의한 평화협정 체결을 주장하고 있다. 그 배경에는 남한의 '신식민지론'이 자리 잡고 있다. 남한은 '미국의 종속국'이기 때문에 '실질적' 힘을 가진 미국과의 대화만이 한반도의 항구적인 평화 유지가 가능하다는 논리이다.[58] '자주'를 금과옥조로

---

55) 심지어 초·중·고등학생의 82%가 대북 포용정책에 대해 비판적 입장을 견지하고 있다. 『중앙일보』, □2006년 12월 2일.

56) 우리 경제의 대미 의존도에 대해서는<http://newskhan.co.kr/society/n371c11.htm>참조. 아울러 한국군은 전략정보의 100%를 전술정보 70%를 주한미군으로 부터 제공받고 있고, 대북신호정보와 영상정보의 대미의존도는 90% 이상에 이른다. 미국이 대북정보를 선별적으로 제공하거나 제공하지 않을 경우 한국군의 대북정보망은 제대로 기능을 발휘할 수 없다.

57) 자세한 의미는 김학준, 위의 책 참조.

58) 북한은 미국과의 평화협정체결 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. "···남조선에 미국군대가 남아있는 조건에서는 조선에서 긴장상태를 가시고 평화를 공고히 할 수 없으며 도대체 남조선당국자들은 이 문제를 해결하려는 의사도 능력도 가지고 있지 않다는 것을 보여주었습니다···이제는 남조선당국자들과 군사적 대치상태의 해소와 평화협정체결문제를

삼고 있는 북한까지도 미국의 위력을 '인정(?)'하고 있는 실정이다.

물론 중국이나 러시아가 미국의 패권주의에 대해 저항하고 있지만 현재로서는 역부족인 것으로 보인다. 예를 들면 미국의 MD 계획 강행에 대해 중국, 러시아, EU 등이 반대를 하고 있지만 매우 소극적이고 특히 북한문제에 대해서는 부시 행정부에게 대북 포용정책 지속을 권유하고 있는 정도이다. 이들 국가들은 '불량국가'로 낙인찍힌 북한에 대한 제재에 대해 반대할만한 명분을 찾지 못한 상태에서 미국에게는 대북 포용정책 채택을, 북한에게는 핵문제의 전향적 해결을 촉구하는 '양비론적' 입장을 취하고 있다.

유일 다극체제(uni-multipolar system)라는 용어가 있기는 하지만 미국의 세계적 패권체제를 의심하는 사람은 없을 것이다. 이라크전쟁 이후에는 더욱 그렇다. 한반도 문제도 예외는 아니다. 비록 2000년 6월 남북정상회담이 클린턴 행정부의 대북 포용정책과 맞물려 역사적인 합의를 도출해 내는데 성공은 하였지만 근본적으로는 미국의 대북 인식과 정책은 보수적이고 '미국 중심적'이다. 즉 미국은 한반도 문제를 철저히 미국 국가이익에 맞게 이끌고 가고 있는 것이다. 부시 행정부에서는 이러한 미국의 입장이 더욱 노골화되고 있다.[59]

부시 행정부 등장이후 한반도 문제는 매우 불확실하게 전개되고 있다. 클린턴 행정부보다 더 국익 우선주의를 채택하고 있는 부시 행정부는 대북 포용정책 보다는 대북 '2중 정책'이 더 국익에 도움이 된다고 판단하고 있는 것 같다. 즉 '신보수주의(Neo Conservatives: Neocon)'가 헤게모니를 장악한 미국은 여러 변수를 고려해 볼 때 북한을 완전히 제압하는 것은 어렵지만 북한과 대화는 하되 '철저한 검증'을 내세워 북한을 자극함으로써 북한이 스스로 함정에 빠지기를 기다리는 정책을 사용하고 있는 것으로 보인다.[60] 물론 함정을 파는 것도 나쁘지만 그것을 뻔히 알면서도

아무리 론의 하여도 의의가 없다는 것이 아주 명백하게 되었습니다. 그러므로 현 조건에서 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위하여서는 그것을 확실히 담보할만한 실권을 가진 당사자들끼리 문제를 해결하는 것이 응당합니다. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 조선 정전협정의 체약쌍방이며 실제상의 당사자들입니다", 『최고인민회의 제5기 3차 회의에서 한 허담 부총리 겸 외교부장 보고-조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할 데 대하여』(1974년 3월 25일).

59) Donald E. Abelson, "Think Tanks and U.S. Foreign Policy: An Historical Perspective," *U.S. Foreign Policy Agenda*, vol. 7, no. 3 (November 2002); 김국신, 『부시 행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2005).

거기에 빠지는 것은 더욱 어리석은 일이다. 따라서 북한은 더 이상 미국의 인내심을 시험하지 말고 6자회담에 복귀하여 내실 있는 협상에 임해야 한다. 어떻든 미국의 세계유일패권 구조는 남북한만에게 해당되는 것은 아니겠지만 남북한이 자주적으로 '한반도 문제의 한반도화'를 추진하기에는 역부족으로 만들고 있다. 이러한 구조적 한계에도 불구하고 노무현 정부는 강대국의 입김을 최소화하면서 남북한이 힘을 합쳐 한반도 평화를 유지해보려고 평화번영정책을 추진하고 있다.

3. 노무현 정부의 평화번영정책

가. 평화번영정책의 개념

한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하고자 하는 노무현 정부의 전략적 구상이다. 주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제중심국가 건설의 토대를 마련하려는 것이다.

진정한 동북아 시대를 열자면 먼저 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 한다. 한반도가 지구상의 마지막 냉전지대로 남은 것은 20세기의 불행한 유산이다. 그

---

60) '미국의 함정론'은 미국은 절대 선제공격을 하지 않고 상대방이 잘못을 저지르도록 유도한 후 대량보복을 하는 전략전술로서 2차 세계대전 시 독일과 일본에게 사용하였다. 북핵문제와 관련해서도 미국은 1992년 김용순의 '북미수교와 주한미군주둔 교환' 제의를 무시하고 대북 압박을 지속하였고, 1994년 제네바 합의를 '북한조기붕괴'를 기다리면서 신속히 지키지 않았으며, 결국 1998년 북한이 대포동미사일을 발사하도록 유도하였다. 2001년 부시 정부 출범 이후에도 미국은 남북정상회담과 북일정상회담을 통해 도래한 한반도평화무드를 HEU개발 문제를 이슈화하여 무력화시켰고, 9·19공동성명상에 나타난 '동시행동'의 원칙을 깨고 '선핵폐기'를 주장하여 북한외무성의 '선경수로제공' 주장을 유도하였으며 북한의 '구걸'에 가까운 대화요구를 무시한 채 대북 금융제재를 포함한 지속적인 대북 압박을 펼침으로써 미사일 발사, 핵실험 등을 유도해 냈고, UN을 통한 국제사회의 압박분위기를 도출해 냈다. 북한이 6자회담 복귀를 천명한 현재에도 미국은 '선핵폐기'를 포함해 북한이 수용하기 힘든 조건을 제시함으로써 '제2의 핵실험'을 유도하려 하고 있다. 만일 북한이 '제2의 핵실험'을 강행하게 된다면 1941년 일본이 진주만을 공격한 이후 상황과 유사한 상황이 벌어질 지도 모른다.

런 한반도가 21세기에는 세계를 향해 평화를 발신하는 평화지대로 바뀌어야 한다. 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 새롭게 태어나야 한다. 부산에서 파리행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야 한다.

나. 평화번영정책 도출 배경[61]

최근 갈등과 분쟁으로 점철된 한반도를 평화와 번영의 지역으로 거듭나게 하기 위한 보다 구체적인 전략적 구상에 대한 요구가 거세지고 있다. 한반도 평화발전의 기본경로 및 추진원칙, 대한민국이 동북아시대 주도자로 나설 수 있는 현실적 전략 제시가 필요하게 되었다.

대내외적으로 지지기반의 폭넓은 확보가 가능한 대북정책 구상이 필요하다. 안보적 측면과 경제적 측면의 균형적인 강조만이 주변국과 국민의 지지를 받을 수 있다. 핵·미사일 문제, 경제위기 문제 등에서 보는 것처럼 현재의 북한 문제는 단순히 한국만의 관심사항이 아니라 국경을 넘어서 국제화되어 있다.

이러한 현실에서 우리의 대북정책도 남북관계 수준을 넘어서서 지역전반의 평화와 공동번영을 추구하는, 즉 '동북아 속의 한반도'라는 차원에서 운용해야 할 필요성이 대두되었다. 기존의 대북화해협력정책(포용정책, 햇볕정책)을 내용적으로나 형식면에서 보완·발전시킨 대안이 필요하게 되었다. 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전을 담은 한 단계 진전(upgrade)된 정책이 필요하게 된 것이다.

다. 평화번영정책의 목표 및 추진원칙

1) 목표

첫째, 한반도 평화 증진이다. 과거 냉전 및 분단시대에 남과 북은 서로 상대방을 고립·폐쇄시킴으로써 그 발전을 저해하는 적대적·파괴적 관계를 유지해 왔다. 그

---

61) 자세한 내용은 박종철 외, 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』(서울: 통일연구원, 2003) 참조.

결과 남북은 소모적인 갈등과 대립 속에서 불안정한 평화를 유지해 왔다. 그러나 탈냉전의 세계사적 흐름과 6.15 남북정상회담 등으로 한반도에는 '평화정착'이라는 새로운 도전의 기회가 찾아왔다. 평화번영정책은 당면과제가 되고 있는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북의 실질협력을 증진하며 군사적 신뢰구축을 실현함으로써 한반도에 평화를 증진시킬 것이다.

둘째, 공동번영 추구이다. 우리는 이제 한반도라는 틀에만 머무르지 않고 시야를 넓혀 보다 큰 세계, 동북아시아 차원에서 번영을 지향해 나가는 것이 중요하다. 역사적·지정학적으로 볼 때 한반도는 정치·경제 등 모든 측면에서 대륙과 해양을 연결하는 교량역할을 수행할 수 있으며, 아시아와 세계의 중추국가(Hub State)로서 도약할 수 있는 무한한 가능성을 지니고 있다. 따라서 평화번영정책은 남과 북을 포함하는 한반도의 번영을 실현시켜 나갈 뿐만 아니라 동북아시아 지역 이웃 국가들의 공동번영도 함께 추구해 나갈 것이다.

2) 추진원칙

첫째, 대화를 통한 문제 해결이다. 한반도는 불안정한 정전체제와 군사적 대치상황으로 인해 긴장과 갈등이 지속되고 있으며, 세계 최대의 군사력 밀집 상황과 연결되어 우발적인 무력충돌 가능성이 상존하고 있다. 이러한 현실을 감안하여 모든 갈등과 현안사항은 반드시 대화를 통해 평화적으로 해결한다는 점을 원칙으로 설정하였다. 또한 한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 반대하며, 무력사용은 최후 방어수단으로만 인정할 것이다.

둘째, 상호 신뢰 우선과 호혜주의이다. 동북아 지역(남북한 및 미·일·중·러)은 서로 상이한 정치체제와 경제상황, 문화와 가치관을 가진 국가들로 구성되어 있다. 따라서 서로를 인정하는 토대위에서 충분한 이해를 바탕으로 상호 신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 추진할 것이다. 즉 북한 및 주변국가와의 관계증진과 건전한 상호협력을 위해 서로 이익이 되는 호혜주의를 추구하고, 일방주의를 배제하며, 동등한 협력관계를 추구해 나갈 것이다.

셋째, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력이다. 한반도 평화체제 구축 및 남북경제공동체 형성 등은 한반도 문제의 당사자인 남북이 협의하여 추진할 것이다. 또한 한반도 평화와 번영을 위해 당사자 원칙을 기초로 국제사회와 유기적으로 협력

하고, 동북아 지역의 평화와 번영에도 기여하도록 할 것이다.

넷째, 국민과 함께하는 정책이다. 평화번영정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 추진해 나갈 것이다. 정책결정 및 집행과정, 대북접촉 과정의 투명성을 강화하여 정책에 대한 신뢰도를 제고해 나갈 것이다. 평화번영정책이 정쟁의 대상이 되거나 국론분열(남남갈등)의 원인이 되지 않도록 정치권과의 협력을 적극 추진할 것이다. 즉 여·야당 및 국회와의 협력을 제도화하여 초당적인 합의 형성을 이루어 나갈 것이다. 정책수립 및 집행과정에서 민간 전문가 및 비정부기구(NGO)의 참여를 확대하여 국민적 합의를 형성해 나갈 것이다. 아울러 남북관계 상황에 대해 국민들이 올바르게 인식할 수 있도록 균형 있는 대국민 교육 및 홍보활동을 전개할 것이다.

3) 평화번영정책의 추진전략

첫째, 북한 핵문제 해결이다. 북한 핵문제는 7천만 민족의 생명과 안전, 그리고 한반도와 동북아의 안전과 평화를 위협하는 것으로 우리는 북한의 어떠한 핵개발도 용납하지 않을 것이다. 북한 핵문제는 국제사회와 국민적 합의에 입각하여 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 하며, 이를 위해 정부는 적극적 역할을 할 것이다. 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결하면, 문제해결 단계에 맞추어 대규모 대북 경제협력 조치를 단행한다. 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 어떠한 행위에도 반대하고 이에 가담하지 않는다는 입장을 견지한다. 북한의 대량살상무기 문제로 인한 안보위기가 경제에 미치는 부정적 영향이나 남북경협이 평화증진에 미치는 영향들을 종합적으로 고려하는 포괄안보를 지향한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축이다. 한반도 평화체제 구축이란 지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 이러한 평화체제가 구축되면, 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아 경제 중심국가의 토대가 마련될 것이다.

4) 평화번영정책 추진 방향

평화번영정책 추진방향을 요약하면 다음과 같다. 남북 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보, 남북간 포괄적 협력과 실용주의 외교 병행 추진, 북미, 북일관계 정상화 지원 등 새로운 국제환경 조성, 평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행, 확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립, 한미관계의 미래지향적 발전 추구 등이다.

이를 단계별로 나누어 보면 첫째, 1단계는 북핵 문제의 해결과 평화증진 가속화이다. 이를 위해 남북 화해협력 지속 및 남북 군사회담 정례화, 남북정상회담 등을 통한 평화정착의 토대 마련, 외교역량 강화를 토대로 동북아 평화협력의 분위기 조성, 북한 핵, 미사일 문제의 해결 합의 등을 추진한다. 둘째, 2단계는 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련이다. 이를 위한 구체적 사안은 북한 핵, 미사일 해결 합의사항의 구체적 이행, 남북 실질협력 심화 및 군사적 신뢰구축 조치의 추진, 동북아 평화협력체 구상의 제안 및 추진 등이다.

셋째, 3단계는 남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축이다. 이를 위한 추진사안은 남북 평화협정 체결 및 국제적 보장 확보, 평화체제 전환에 따른 제반 조치사항 추진, 남북 경제공동체 본격 추진 및 운용적 군비통제의 단계적 추진, 동북아 평화협력체 구축 실현 등이다.

4. 평화번영 정책 평가

가. 평가

앞의 초·중·고생들을 상대로 한 여론조사에서 보듯이 북핵실험 이후 국민들은 노무현 정부의 평화번영 정책에 대해 매우 부정적인 평가를 내리고 있다. 그러나 한편으로는 북핵문제를 평화적으로 해결해야 한다는 여론도 85%를 상회하고 있다.[62]

---

62) 『한국사회여론연구소(KSOI)』의 여론조사(10월 26일) 결과 2006년 10월 9일 북핵실험 이후 북핵 사태의 해법과 관련해선 한반도에서 군사적 충돌이 일어나서는 안 된다는 여론이 압도적으로 높았다. 최근 정치권 일각에서 제기된 '평화를 위해 전쟁도 불사해야 한다'는 주장에 대해 응답자의 84.5%는 '공감하지 않는다'고 대답했다. '공감한다'는 응답은 12.3%에 불과했다.

솔직히 국민들의 평가와는 달리 평화번영 정책은 남북한 평화공존에 큰 역할을 하였다. 여기에서는 몇 가지 주제를 중심으로 노무현 정부의 평화번영 정책을 평가해 보려 한다.

첫째, 북한의 변화문제이다. 평화번영정책의 궁극적 목표는 교류협력을 통한 북한 변화에 있다고 할 수 있을 것이다. 따라서 평화번영 정책의 성과를 평가하기 위해서는 과연 북한이 변했는가를 평가해 보아야 할 것이다. 여기에서 북한변화라는 개념은 너무나 광범위하기 때문에 그 외연을 좁힐 필요가 있다. 대표적인 평가항목은 적화정책 포기 여부, 북한의 대남 도발 여부, 대남 비방 여부, 북한주민의 의식 변화 여부, 각종 남북대화 제도화 여부 등이 될 수 있을 것이다.

우선 현재까지 북한이 대남 적화정책 '의지'를 포기했다는 명백한 증거는 없다. 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문이 수정되지 않고 있기 때문에 북한이 대남 적화를 포기했다고 보기는 어렵다. 다만 현실적으로 북한이 6.25 전쟁처럼 대규모 남침을 할 수는 없을 것이라는 점에서 적화정책을 실현할 '능력'은 없는 것으로 보인다. 다음으로 북한의 대남 도발 여부이다. 노무현 정부 출범 이후 북한은 대남 도발을 거의 하지 않고 있다. 다음으로 대남 비방 여부이다. 북한은 노무현 정부를 노골적으로 비방하지 않고 있다. 남북군사실무회담을 통해 상대방 비방 선전물이나 방송장비 철거를 합의한 이후 북한은 대남 비방을 중지하고 있다.

마지막으로 북한주민의 의식 변화 여부이다. 우선 북한 주민들은 경제난 때문이기는 하지만 자본(돈)에 대한 인식이 급격히 변하고 있다. 자본을 획득하기 위해 가치가 있는 모든 물건들을 매매하고 있다. 그 결과 '돈이 최고'라는 인식이 확산되고 있고, 거의 모든 주민들이 자본획득에 나서고 있는 실정이다. 이로 인해 암시장이 성장하고 있고 각 종 부패도 증가하고 있다. 남한에 대한 정보가 암시장을 통해 유통되고 있고, 남한의 대북 지원까지 알고 있다. 북한 주민들은 남한의 대북 지원에 대해 감사하고 있고 더욱 많은 지원을 요구하는 상황까지 벌어지고 있다. 따라서 전체적으로 보았을 때 평화번영 정책을 통한 북한변화 전략은 일정정도 성공을 거두고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 주변국 지지문제이다. 한반도 통일문제는 남북문제이면서도 국제문제이다. 해방 후 남북분단은 국제적 요인과 국내적 요인의 복합적 산물이었고, 6.25 전쟁 또한 '국제형 내전'이었다. 따라서 한반도 문제는 남북한만이 풀 수 있는 문제는 아니

다. 이러한 이유에서 주변국들이 노무현 정부의 평화번영 정책에 대해 어떤 입장을 취하고 있는가를 평가해 보는 것은 주변국의 평화번영 정책 평가기준이 될 것이다.

우선 미국의 지지 여부이다. 미국은 한반도 문제에 있어서 가장 중요한 역할을 하는 국가이다. 미국은 1905년 테프트-가쓰라 밀약을 통해 일제강점을 용인하였고, 제2차 세계대전 말기에 소련의 3.8선 이북 점령을 허락함으로써 분단의 맹아를 배태시켰으며, 6.25전쟁 종전 시에는 유엔군의 일원으로 6.25전쟁 휴전을 주도하였기 때문이다.

미국은 그 동안 남한의 대북 정책을 적극 지지하였다. 미국은 항상 '先 남북대화, 後 북미대화'를 대한반도 정책기조로 삼았다. 그러나 1989년 사회주의권 붕괴 및 1991년 걸프전 승리이후 세계적 유일 패권국가가 되면서 북한에 대한 직접대화를 시도하였다. 매개체는 북한 핵 문제였다. 북한도 핵 문제를 지렛대로 미국과의 직접대화를 획득하는 성과를 거뒀다. 그 결과 제1차 북핵문제는 1994년 10월 제네바 합의를 통해 평화적인 방법으로 일단락되었다.

그러나 2001년 부시 행정부가 들어서면서 분위기는 완전히 전변되었다. 부시 대통령은 김정일 위원장을 '믿을 수 없고 회의적'인 인물로 인식하였다. 나아가 부시 대통령은 2002년 1월 북한을 '악의 축'으로 분류하고 악을 제거하기 위해서는 어떤 정책도 불사하겠다는 의지를 보였다. 물론 노무현 대통령과의 한미정상회담을 통해 부시 대통령의 입장이 다소 누그러진 것은 사실이나 부시 대통령의 대북 인식이 근본적으로 변한 것 같지는 않다.

그렇지만 중요한 것은 미국이 남한의 의사를 전혀 고려하지 않고 일방주의(unilateralism)적으로 대북 강압정책만을 고집하기도 어렵다는 점이다. 남한이 지속적으로 평화번영 정책을 구사한다면 미국도 소극적으로나마 이를 지지하지 않을 수 없을 것이다. 그것은 미국의 6자회담을 통한 북미간 대화로 나타났다. 미국은 한국의 요청에 따라 북핵문제를 대화를 통해 해결하겠다는 점을 분명히 하고 있다. 그 결실이 지난 '9·19 공동성명'으로 나타났다. 물론 이라크 전쟁에의 경우에서 보듯이 미국은 자국의 이익을 위해서라면 우방국의 동의여부와 상관없이 전쟁을 벌일 수 있다는 점도 간과되어서는 안된다.

다음으로 중국의 지지 여부이다. 중국은 전통적으로 한반도 문제는 남북한 주도하에 평화적으로 해결되어야 한다는 입장이다. 따라서 중국은 남한의 평화번영 정

책을 적극 지지하는 한편, 북한에 대해서는 개혁개방 정책을 수용하도록 촉구하는 입장이다. 남북한 등거리 외교라 할 수 있는 중국의 대한반도 정책에 입각, 중국은 남한의 평화번영 정책을 지지하는 한편 북한의 붕괴도 원하지 않는 형태로 나타나고 있다. 이러한 측면에서 이유야 어떻든 통일문제에 관한 한 한·중간 입장 차이는 별로 없는 것으로 평가된다.

종합적으로 보았을 때 미국의 평화번영 정책 지지도는 그리 높지 않은 반면, 중국의 그것은 매우 높은 편이다.

5. 평화번영 정책의 해결과제

첫째, 국민합의 도출이다. 평화번영정책이 유용성을 가지기 위해서는 국민합의가 필수적이다. 아무리 좋은 정책도 국민적 지지가 없으면 '몽상'으로 끝날 가능성이 높기 때문이다. 노무현 정부가 채택한 평화번영 정책은 한반도 평화와 안정을 위해서는 반드시 실천되어야 할 정책인 것만은 분명하지만 그것이 국민적 공감대를 형성하지 못하고 있는 실정이다. 과거 김대중 정부는 '대북 퍼주기론'으로 인해 2000년 3월 9일의 '베를린 선언'을 실천하지 못함으로써 북한의 불신을 자아냈고 남북관계가 표류하게 되었다. 이것은 '북한 불변론'의 논리적 근거가 되어 '햇볕정책 무용론'으로 되돌아옴으로써 대북 포용정책이 힘을 잃어버리는 상황이 되어 버렸다. 따라서 노무현 정부는 김대중 정부의 전철을 밟지 않아야 할 것이다.

우선 노무현 정부는 통일문제를 정치적으로 이용하고 있다는 인식을 주어서는 안된다. '정직이 최선의 정책이다'라는 말처럼 정부는 야당이나 반대입장에 있는 사람들에게 솔직히 지원을 요청하는 것이 바람직할 것이다. 반대자들은 소외감을 느껴왔던 것도 사실이기 때문에 공식·비공식적 모임을 통해 이들의 이해와 협조를 구해야 할 것이다. 아울러 국민설득을 위해서는 정부가 국민의 요구사항인 '느슨한 상호주의'를 수용하는 것도 필요할 것이다.

그리고 평화번영 정책은 대북 식량·비료 지원(유형적인 것)과 대남 비방 중지, 각 종 회담 개최(무형의 것)를 북한과 교환하는 것이다. 사실이 이러함에도 국민들은 국군포로나 납북자 송환이 이루어지지 않고 군사분야에 대한 안전장치가 미비한 것을 이유로 상호주의가 깨진 것으로 인식하고 있기 때문에 노무현 정부는 보다

적극적으로 대국민 홍보를 하는 한편, 군사적 신뢰구축 제도화에 만전을 기해야 할 것이다.

마지막으로 국민들이 평화번영 정책을 비판하는 이유 중의 하나는 남한 경제사정도 나쁜 상태에서 대북 지원은 불가하다는 인식의 발로인 것으로 보인다. 따라서 노무현 정부는 경제성장과 함께 배분적 정의실현에 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 서민층과 신세대를 중심으로 한 '대북 지원 불가론'을 불식시키기 위해서는 평화유지의 편익(평화비용)을 계량화하여 알릴뿐만 아니라 동포애를 함양할 수 있는 논리개발이 필요하다. 북한은 '혐오시설'이 아니라 '편의시설'이고, 남북교류는 '사유재'가 아니라 '공공재'라는 것을 알려야 할 것이다.

그리고 통일의 여정은 지난한 것으로서 인내와 고통이 수반되어야 결실을 맺는 '마라톤 원리,' '등산의 원리'가 적용되어야 한다는 것을 국민에게 알려야 할 것이다. 즉 통일이라는 정상을 정복하기 위해서는 인내와 고통, 비용이 수반될 수밖에 없다는 점을 진솔하게 알려야 할 것이다.

둘째, 북한의 변화 유도이다. 현재로서 북한 변화없이 평화번영정책이 지지를 받기는 어려울 것이다. 따라서 노무현 정부는 북한변화를 촉진하기 위해 최선을 다해야 할 것이다. 특히 북한핵문제 해결에 혼신의 힘을 다해야 할 것이다. 북핵 문제 해결없이는 어떠한 발전구상도 무망하기 때문이다.

그러나 이것은 현실적으로 매우 어려울 것으로 보인다. 북한은 오랫동안 '자주적으로' 살아왔고 아직까지 남한이 없으면 안되는 상황도 아니기 때문이다. 아울러 문제는 북한 변화의 범위설정에 관한 것이다. 북한 변화에 대한 기대치가 사람마다, 집단마다 다르기 때문이다. 따라서 노무현 정부는 북한과 남한주민들 모두가 만족할 수 있는 변화수준을 설정할 필요가 있다. 대체로 그것들은 핵문제 해결, 장관급 회담 지속, 이산가족 상봉 지속, 북한개방 지속 등이 될 것이다.

북한에 대해서는 적절한 라인을 통해 '정치이념적 접근'으로부터 '경제적 접근'으로 변하는 것만이 살길이라는 설득을 지속하면서 국민적 합의를 바탕으로 일정한 '사탕'을 주어야 할 것이다. 경제적 발전을 통해 독재자를 물리치자는 책략인 '근대화 전략'을 북한에 적용할 필요가 있다.

셋째, 주변국의 지지획득이다. 평화번영 정책의 핵심은 '동북아 경제중심국가 건설'이다. 따라서 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 동의없이 이 정책이 성공하기는 어려

울 것이다. 현재로서는 이들 모든 국가들이 원칙적인 입장에서는 우리의 평화번영 정책을 지지하지만 동북아에서의 주도적 역할에 대해서는 약간 회의적인 것 같다. 향후 이러한 시각 차이를 어떻게 줄여 가느냐가 노무현 정부의 통일정책의 성패를 가를 것이다.

특히 미국은 한반도 문제에 결정적 역할을 하기 때문에 한미공조 확충은 필수적인 일이다. 미국은 현재 북한을 '악의 축'으로 분류해 놓고 있기 때문에 '악'에 대한 지원을 이해하지 못하고 있다. 현재로서는 미국의 강경한 태도를 근본적으로 변화시키기는 어려울 것이다. 다만 한반도에서의 미국 국익은 중국 및 북한제어, 공고한 한미 공조일 것으로 추론되기 때문에 이를 일정 부분 수용함으로써 미국의 지지를 획득할 수밖에 없을 것이다.

그것은 주한미군 주둔 인정, 미국의 경제적 이익 보장, 미국과의 동맹관계 지속 등일 것이다. 미국의 대테러전에 대한 협조와 북한의 '핵개발 시인' 이후 미국과의 긴밀한 공조가 무엇보다 중요하다. 미국의 '신보수주의자들(Neo-Cons)'은 미국의 국익을 위협하는 세력에 대해서는 가차 없이 선제공격해야 한다는 주장을 펴고, 북한에 대해서도 핵문제를 원만히 풀지 않으면 선제공격해야 한다는 입장이다. 자칫 잘못하면 한반도에 또 다시 전쟁이 없으란 법은 없다. 그 어느 때보다도 대미외교의 중요성이 강조되어야 할 시점이다.

6. 평화번영정책의 미래와 남북관계

북핵 실험으로 인해 정부의 대북 포용정책은 중대한 기로에 서게 되었다. '북핵불용'을 대북 포용정책의 근간으로 삼았던 참여정부로서는 북핵실험으로 인해 매우 난처한 입장에 처하게 되었다. 그 동안 대북 지원을 통해 북한의 무분별한 행동을 제어하는 것이 포용정책의 일부 목적이었으나 북한이 남한 측의 경고를 무시한 채 미사일 발사 및 핵실험을 강행함으로써 남한 내에서 대북 포용정책 무용론 및 대북 제재론이 힘을 얻고 있다.

우여곡절은 있었지만 대북 포용정책은 남북한 화해협력을 통한 한반도 평화 유지라는 전략구도를 잘 달성해 주었다. 비록 군사 분야에서는 취약성을 드러냈지만 경협이나 사회문화 교류 부문에서는 상호 이해증진의 폭을 넓히는 데 큰 기여를 하였

다. 특히 북한의 대남인식을 바꾸는 데는 많은 성과를 도출하였다. '대한민국' 이라는 글자가 선명한 쌀포대나 비료포대가 북한 전역에서 상용되고, 남한의 드라마가 CD를 통해 유포되는 등 북한의 '청화(靑化; 赤化의 반대)'에 많은 기여를 한 것이 대북 포용정책이다. 심지어 북한의 핵실험은 대북 포용정책으로 인한 북한주민의 사상이완을 다잡기 위한 것이라는 분석이 나올 정도이다.

이러한 대북 포용 정책의 운명은 과연 어떻게 될 것인가? 사실 개성공단이나 금강산관광을 통해 전해진 달러가 북한 내에서 어떻게 쓰여 지는가에 대해서는 누구도 정확히 답할 수 없을 것이다. 다만 북한체제 특성상 해외로부터 벌어들인 모든 달러는 국가은행으로 모아지고 이것은 정치·경제·군사·외교·대남·사회 등 모든 분야로 골고루 배분된다. 따라서 북한으로 보내진 달러가 어떤 특정 분야로만 집중되는 것으로 해석하는 것은 무리가 있다. 즉, 대북 지원금이 모두 군부로 들어갔다는 것도 지나친 해석이고, 군부로 한 푼도 들어가지 않았다고 해석하는 것도 무리가 있다.

문제는 남북관계가 지속되는 한, 그리고 남북한 화해협력을 이루기 위해서는 대북 지원은 불가피한 것이고, 이로 인한 대북 송금은 필연적인 것임에도 불구하고 단지 대북 송금액이 군부로 들어간다는 이유만으로 남북관계를 단절시키는 것은 무리라는 점이다. 미국은 '미래의 적', '잠재적 적'인 중국과의 거래에서 연간 2,000억 달러의 적자를 보고 있다. 중국은 미국으로부터의 흑자를 통해 핵무기를 비롯한 대량살상무기를 개발하고 있다. 이런 것을 따진다면 미국도 당장 중국과의 거래를 중지해야 할 것이다.

중요한 것은 핵을 가진 중국과 거래를 지속하는 것은 미·중관계 개선을 통해 중국이 핵을 사용할 필요가 없게 되었다는 점이다. 이처럼 대량살상 무기 보유 유무와는 무관하게 국가간 관계는 신뢰가 중요하고, 신뢰의 표징은 국가간 수교인 것이다.

남북관계에서도 중요한 것은 북핵문제가 아니라 신뢰구축이다. 남북한이 서로 신뢰만 한다면 북한이 한미군사훈련을 두려워할 필요도 없고, 남한이 북한의 핵을 두려워할 필요도 없을 것이다. 문제는 남북한간 50여년이상동안 형성된 뿌리 깊은 불신이다. 남북한간 신뢰를 구축하는 것은 역시 상호교류협력을 대폭 증진시키고 남북기본합의서, 6·15공동선언 등을 성실히 이행하는 것이다. 특히 상대적으로 잘 사는 남한이 대북 지원을 지속함으로써 북한의 신뢰를 획득하는 것이 중요하다.

만일 대북 포용정책이 중지된다면 그동안 쌓였던 남북간 신뢰는 하루아침에 무너질 것이고, 대립과 대결의 시대가 다시 도래할 것이다. 대결의 시대가 돌아올 경우 굳이 남북한 중 누가 더 손해인가를 따져본다면 경제적 부를 축적한 남한이 더 손해가 많을 것이다. 한마디로 말하면 대북 포용 정책을 통해 이득을 얻는 쪽은 남한이라는 것이다.

지난 7월 19차 장관급회담 시 대북 식량 및 비료 지원이 중지된 이후 남북관계는 답보상태를 면치 못하고 있다. 북한은 더 이상 남한에 대한 기대를 버릴 것이고, 남한의 취약점인 안보불안을 야기 시켜 외국자본이 빠지도록 함으로써 남한 경제를 약화시키려 할 것이다. 더구나 북한이 NLL상이나 휴전선상에서 소규모의 군사행동을 취한다면 남한의 경제적·사회적 피해는 엄청날 것이다. 6·15공동선언 이후 현재까지는 국민의 대다수가 한반도 평화에 대한 신뢰가 있기 때문에 '사재기'를 하지 않고 있지만 대북 포용정책이 중지되어 개성공단이나 금강산 관광이 중지된다면 남북간에 조그마한 충돌이 발생한다 할지라도 큰 동요를 일으킬 것이다.

이러한 맥락에서 남북관계를 규정하는 요인을 몇 가지 적시해 보면 다음과 같다. 우선 객관적 요인으로서 첫째, 남북통일의 당위성이다. 5천여 년 동안 단일민족으로 살아온 한민족은 민족적 유대감이 강하기 때문에 1945년 이후 타의에 의해 조성된 분단을 해소하고 통일된 민족국가를 이루려는 남북한 주민 모두의 의지가 매우 강하다. 남북한 지도자는 통일문제를 외면할 경우 민족의 반역자로 낙인찍힐 것을 우려해서 주민들의 의지를 반영하여 통일을 최대의 과제로 삼고 이의 실현을 위해 최선을 노력을 경주해 왔다. 이러한 의지는 향후에도 크게 변하지는 않을 것이다.

둘째, 주변국의 한반도 안정론이다. 소위 미·일·중·러 등 주변 4국은 한반도의 평화와 안정을 동북아 평화의 관건으로 상정하고 남북대화를 인정해주고 있다. 그러나 이들 4국이 모두 한반도통일을 원하는가 하는 질문에 대해서는 그렇다고 대답하기 어려운 것이 현실이다. 남북대화가 잘 진행되고 있을 때 북한 문제를 중심으로 큰 사건이 터져 남북관계가 악화되는 경우가 종종 있었기 때문이다.

다음으로 주관적 요인으로는 북한 요인과 남한 요인으로 나누어 볼 수 있다. 우선 북한 요인으로는 첫째, 북한의 경제난이다. 1990년대 초 사회주의권 붕괴 및 자연재해 이후 북한 경제난은 심각한 수준에 이르고 있는 데 연간 평균 100여만 톤의 식량 부족, 각종 생필품 부족, 에너지 부족 등 '3중고'를 겪고 있는 북한은 남한을 통해

경제난의 일부를 해소하고 있는 실정이기 때문에 남북경협을 지속할 수밖에 없을 것이다. 비록 지난 7월 19차 장관급회담 중지 이후 남북 당국간 회담이 개최되지 못하고는 있지만 북한이 마냥 남북대화를 중지할 수는 없을 것이다. 남북교역 규모는 이미 10억 달러를 상회하고 있고, 북한이 얻는 순이익도 2~3억 달러에 이르고 있는 것으로 추정된다.

둘째, 북한의 '민족공조론'이다. 주체사회주의를 고수하고 있는 북한은 가능하면 전한반도를 주체사회주의화하려는 의지를 버리지 않고 있는 바, '민족공조론' 및 '우리민족끼리론'을 통해 남한주민의 '친북화'를 위해 노력하고 이의 연장선상에서 남북관계의 지속을 원하고 있다. 민족공조론에 대해 북한은 미국의 대북 압박에 대해 '한민족 대 미국' 구도를 통해 저항하는 것으로 설명하고 있으나 기본적으로는 대남통일전선 확립, 남한의 대북 지원 확대, 대미 연합투쟁 등 3가지 내용이 함축된 것으로 판단된다. 따라서 북한이 남한을 쉽게 포기 하지는 않을 것이다. 물론 북한이 일시적으로 남한의 대북 정책에 대한 반발로 YS정권 때처럼 '통미봉남'을 재개할지도 모르지만 장기화되지는 않을 것이다.

남한 요인으로는 첫째, 남한의 평화유지론이다. 한국전쟁을 통해 수많은 희생을 목도한 남한은 '제2의 한국전쟁' 방지를 국가목표로 설정하고 어떤 희생을 치루더라도 전쟁만은 안 된다는 국민적 합의가 형성되어 있다. 특히 엄청난 경제발전을 통해 세계 10위권의 경제대국이 된 남한으로서는 한반도평화 파괴 시 회복 불가능할 정도의 피해를 입을 가능성이 있기 때문에 한반도 평화유지를 위해 국민들은 북핵 실험 직후에도 북핵문제는 평화적으로 해결해야 한다는 의견을 85%나 보였다. 아울러 '대북 퍼주기론'도 있지만 국민들의 60%이상이 개성공단 사업이나 금강산 관광사업은 지속되어야 한다는 의견을 보였다.

둘째, 남한의 북한변화유도론이다. 전쟁이 아닌 평화통일이 국시화 된 상황에서 평화통일의 유일한 선택은 북한의 자연스러운 민주화이고 이를 위해서는 접촉확대 및 대북 자본투입은 필수적인 것으로 국민들은 인식하고 있다. 비록 접촉을 통한 변화가 단기간 내에 이루어지기는 어렵겠지만 대북 포용정책이 장기간 지속된다면 북한변화는 필연이라는 신념인 것이다.

7. 결 론

대북 포용정책은 북한의 대미 강경책, 미국의 대북 강경책, 남한의 대북 여론 악화 등으로 인해 큰 시련을 맞고 있다. 북한 변화를 통한 평화통일 달성이라는 원대한 꿈을 안고 출발한 대북 햇볕정책은 '북한의 몸부림'과 주변국의 '시기', 남한의 '조급증' 등이 복합적으로 작용하여 자치하면 그 운명이 종식될 지도 모르는 상황이다.

사실 1998년 당시 대북 햇볕정책은 북한이 '못된 존재'이며 그렇기 때문에 '온갖 악행'을 저지를 것이기 때문에 이를 두고 국내외적 반발과 반대가 엄청날 것이라는 전제하에 시작되었다. 따라서 햇볕정책 수행자는 만난을 물리칠만한 배짱과 인내를 갖춰야 하고, 대내외에 걸친 폭넓은 지지층을 확보할 수 있는 능력을 가져야 했다.

그러나 애석하게도 이러한 전제는 현실화되지 못하고 대북 포용정책은 남북한, 해외 모두로부터 집중포화를 맞고 쇠락해 가고 있다. 북한은 체제유지를 위해, 남한은 정파적 이익을 위해, 주변국은 국가이익을 위해 대북 포용정책을 비난하고 있다. 진정으로 한반도의 평화통일을 원하기 보다는 모두 조그마한 이익옹호를 위해 한반도문제를 활용하는 경향이 농후한 것이다.

솔직히 북한 핵실험은 우리로서는 불가항력적인 사안이다. 북한은 미국으로부터의 안전보장 획득을 위해 '핵게임'을 벌이고 있고, 미국은 동북아 패권전략하에서 북핵문제를 다루고 있다. 이러한 상황에서 우리가 할 수 있는 일이란 최소한 남북한간만이라도 분쟁을 일으키지 말고 평화롭게 지내는 것이다. 이를 위해서는 우리의 '주적'인 북한과 교류협력과 대화를 할 수밖에 없는 것이었다. 대화를 위해서는 북한이 아쉬워하는 경제지원이 필요했던 것이다. '경제평화론'에 입각하여 최소한 북한이 먹고사는 문제만이라도 해결되면 남한에 대해 무모한 짓은 하지 않을 것이라는 판단인 것이다.

그러나 이러한 전략적 판단은 관련 모든 주체들의 비협조로 인해 그 유용성이 심대하게 약화된 상태이다. 이를 다시 원상회복하는 데는 많은 시간과 정열이 필요할 것이다. 따라서 향후 남북관계는 낙관도 비관도 할 수 없는 지경이다. 솔직히 6자회담이 전격적으로 타결된다고 할지라도 남북관계가 획기적으로 좋아진다는 보장은 없다. 북한은 지속적으로 남한을 핵심당사국으로부터 제외하려 할 것이기 때문이다.

그러나 우리는 한반도문제의 주체 당사국으로서 방관자역할만 할 수는 없는 입장

이다. 보다 능동적인 활동을 통해 한반도의 평화를 유지하고, 그 역할의 중심에 남한이 서있어야 한다. 이를 위해서는 국민들의 전략적 지혜가 필요하고 그것은 곧, '지원을 통한 북한변화 유도'이다.

핵자체가 위험한 것이지만 그것이 사용되는 것은 더 위험하다. 어차피 인류사회에서 핵무기 개발 자체를 원천봉쇄하는 것을 막는 것은 쉽지 않기 때문에 그것의 사용을 방지하는 데 최선을 다해야 한다. 이를 위해서는 국가 상호간 신뢰와 협력이 중요하다. 미국은 핵을 가진 영국·프랑스·중국·러시아·인도·파키스탄·이스라엘 등과 좋은 관계를 유지함으로써 이들의 핵을 무용지물화 시키고 있다. 이러한 정책을 북한에게 쓰지 않을 이유가 없다.

남북관계는 북미관계와 깊이 연동되면서 움직인다. 이것은 한미 관계가 그만큼 깊다는 것을 의미한다. 따라서 남북관계가 트이기 위해서는 북미관계가 개선되어야 한다. 북미관계 개선을 위해서는 북미간 신뢰 형성이 첫째 과제이다. 이를 위해서 양측을 모두 잘 아는 남한이 제 역할을 해야 한다. 남한이 제 역할을 하기 위해서는 국민통합이 필요함은 불문가지이다.

제4장 대북포용정책과 북핵문제:
핵실험 이후 지속 필요성과 발전방향

김 근 식 (경남대학교)

1. 핵실험의 후폭풍: 포용정책 논란

북한의 핵실험 강행 이후 그 후폭풍은 미국이 아니라 한국에 찾아들었다. 북한이 미국을 향해 던진 회심의 벼랑끝 카드였지만 정작 미국은 요지부동이었고 오히려 한국이 결정타를 입고 말았다. 부시 행정부는 '절제된' 대응으로[63] 북한의 6자회담 참가만을 반복해 주장하면서 유엔을 내세워 국제사회의 동의 하에 대북 제재를 신속하게 결정해냈다. 미국을 놀라게 해서 부시 행정부의 양보를 얻어내려 했던 북의 벼랑끝 전술은 완전히 실패하고 만 것이다. 공교롭게도 북한의 핵실험은 한국 사회에 일파만파의 후폭풍을 일으켰다. 북핵 불용을 제일원칙으로 내걸었던 한국 정부의 북핵 정책은 강력한 비판에 직면하게 되었고[64] 북한의 핵보유로 인해 한국의 안보는 현실적으로 위협받게 되었다.[65] 국민들의 불안감과 함께 대북 피로감이 극도로 증대되면서 급기야 대북포용정책에 대한 근본적 비판이 팽배하게 되었다.

그동안의 포용정책이 결국 북한의 핵실험을 결과한 것이고 따라서 이제 포용정책은 총체적인 실패로 귀결되었다는 주장이 더욱 힘을 얻게 된 것이다. 북이 핵실험까지 한 마당에 한국은 그동안의 포용정책을 원점에서 재검토하고 새로운 대북정책

---

63) 핵실험 당일 한미 정상의 전화통화에서 부시 대통령은 '절제된 대응'을 하겠다는 입장을 밝혔다. 이로써 사실상 미국을 향한 김정일 위원장의 벼랑끝 전술은 처음부터 실패한 것이 되었다. 『연합뉴스』, 2006년 10월 9일.

64) 북핵불용이라는 첫 번째 정책목표는 일단 달성하는 데 실패했고 평화적 해결이라는 두 번째 목표 역시 대북제재결의가 통과되고 우리도 제재에 동참함으로써 상황이 여의치 않게 되었고 우리의 적극적 역할이라는 세 번째 원칙 역시 유엔 안보리의 결의안 채택과 유엔중심의 국제적 대응이 부각되고 남북관계가 중단되면서 사실상 의미가 퇴색되고 있다고 해도 과언이 아니다.

65) 일부 보수진영에서는 북한의 핵보유에 대응해 한국도 과거에 철수시켰던 전술핵무기를 다시 들여와야 한다는 주장까지 제기할 정도였다. '역대국방장관 성명, 북한 핵실험에 대한 대응책 강력 촉구,' 『한국군보』, 2006년 11월 3일.

수립에 나서야 한다는 강경론이 힘을 받기도 했다. 북핵문제와 더불어 출범한 노무현 정부이지만 이번의 핵실험은 북핵문제의 최악의 부정적 결과로 인식되면서 햇볕정책을 계승한 평화번영정책의 대북 화해협력 기조가 가장 심각한 도전에 직면하게 된 것이다. 보수진영을 중심으로 대북화해협력의 결과가 핵실험으로 되돌아왔다는 감정적 국민여론이 비등하면서 포용정책의 전면 수정을 요구했음은 하고 있음은 물론이거니와 진보진영에서조차 지난 8년의 포용정책에도 불구하고 핵문제에 관한 북한의 의미 있는 태도변화를 얻지 못한 것이 결국은 포용정책의 부족점이자 한계임을 지적하는 목소리가 높아지게 되었다.

북한의 핵실험으로 이제 과거와 같은 대북 포용정책을 그대로 지속할 수만은 없을 정도로 국민 여론과 정치적 토대가 현저히 약화되었음을 부인할 수 없게 되었다. 당장 지금까지 견지해왔던 북핵과 남북관계 병행론이[66] 사실상 난관에 봉착하게 되었고 유지한다 해도 소극적 수준에 머물 수밖에 없게 되었다. 북핵문제에도 불구하고 남북관계를 지속한다는 병행론은 그동안 북핵으로 인한 한반도 긴장을 완화하고 남북관계의 추동력으로 북핵문제에 기여하는 나름의 긍정적 역할을 수행해 온 것이 사실이지만 북한이 핵실험을 강행한 국면에서는 이제 남북관계를 예전처럼 지속하기 어렵게 된 것이다. 즉 6자회담 재개와 9.19 프로세스의 재가동으로 북한의 자진 핵폐기 가능성이 다시 살아나지 않는 한, 남북관계는 더 확대하거나 진전하기 어려운 것이 현실로 된 것이다.

또한 핵실험 이후 남북관계 자체가 북미 대결관계에 의해 규정되는 구조적 제약에 놓이게 됨으로써 향후 북미관계의 양상에 따라 영향을 받게 되는 후순위로 밀리게 되었다는 점에서도 대북포용정책은 과거에 비해 동력을 상실하고 있는 게 사실이다. 핵실험 이전까지 남북관계는 북핵문제에 일정하게 영향을 미치거나 때로는 이끌기도 하면서 적극적 역할을 했지만 이제 핵실험 이후 국면에서는 북미 대결관계가 전면에 부상함으로써 남북관계는 뒤로 밀리게 될 수밖에 없다. 북미대결 구조가 지배적인 규정요인으로 자리 잡고 있는 지금의 국면에서 이제는 북미관계의 진행 양상과 전개 과정에 따라 남북관계가 연동되어 영향을 받을 수밖에 없게 된 것이

---

66) 2002년 10월 제2차 북핵위기 당시 노무현 후보는 북핵에도 불구하고 남북관계를 유지하는 이른바 '병행론'을 주장했고 이에 반해 이회창 후보는 '연계론'을 주장해서 대조를 이루었다. 그리고 노무현 정부 출범 이후에도 남북관계와 북핵 병행론은 그대로 지속되었다.

다. 핵실험 이후 상황에서는 남북관계가 적극적으로 나서서 북핵문제나 북미관계에 영향을 미칠 수 있는 범위와 가능성이 현저히 축소되고 약화되고 있다. 정작 10월 31일 6자회담 재개 합의과정이나 이후 회담을 앞두고 진행된 의견조율 과정에서도 과거에 비교할 때 한국정부의 역할이 왜소해진 것은 부인할 수 없다.[67]

북미대결 관계가 전면화 됨에 따라 북한과 남한의 전략적 입장에 의해서도 과거에 비해 남북관계의 공간이 협소해지고 역할이 줄어들고 있다. 당장 북한은 현 국면의 대미대결이 최우선의 현안이고 모든 전략과 자원을 미국과의 대결에 투입해야 하는 상황인 바, 당연히 남북관계는 대미 관계에 밀려 후순위로 자리매김 되고 있다.[68] 한국 역시 핵실험 이후 대북 비판 여론의 증대와 대북 피로감의 확산 그리고 국제사회의 제재 분위기 등을 고려할 때 남북관계에 우호적 입장과 관심을 가지기 어려운 상황이기도 하다. 이래저래 핵실험 이후 대북 포용정책은 그 동력이 반감되었고 남북관계 역시 현상유지도 버거운 상황이 되고 있다.

2. 참여정부 북핵정책 평가

노무현 정부의 평화번영정책은 김대중 정부의 이른바 햇볕정책을 '계승하고 발전' 시킨 정책이다.[69] 대북포용정책의 합리적 핵심 즉 냉전적 대북관 대신 상호 체제인정과 평화공존의 탈냉전적 대북관에 기초하여 남북관계 개선과 민족화해의 증진을 정책목표로 계승하면서도 이를 더욱 발전시키기 위해 정책내용에서 '화해협력을 넘어 평화번영'을 지향하고 정책대상에서는 '남북을 넘어 동북아'를 고려하는 것이라 정리할 수 있다.[70] 다시 말해 김대중 정부의 대북정책이 '남북관계'의 개선을 통한

---

67) 김근식, "6자회담 앞두고 긴박, 그러나 한국은 안보인다," 『한반도 브리핑 30』(프레시안: 2006. 11. 28).

68) 핵실험 이후 한국의 대북 제재 동참이나 대북인권결의안 찬성 등의 조치에 대해 북한은 그 어느 때보다 강도 높게 한국 정부당국을 비난하고 나섰다. (조평통 대변인 성명: 2006. 10. 25; 2006. 11. 28).

69) 정부 스스로도 평화번영정책에 대해 '대북화해협력정책을 보완, 발전시킨다는 의미'로 설명하면서 '대북화해협력정책의 추진기조를 계승하되 평화증진에 주력하고 더욱 광범위한 국민적 합의를 얻는 등 추진방식과 절차상의 문제점을 개선해 나간다'고 적고 있다. 『참여정부의 평화번영정책』(서울: 통일부, 2003. 3), p.23.

70) 김근식, "노무현 정부의 평화번영정책: 구상과 현실 그리고 과제," 『통일문제연구』, 제16권 1호 (2004), p.9.

'화해와 협력'에 초점이 맞춰졌다면 노무현 정부는 이를 넘어서서 한반도 '평화'의 제도화를 이루고 남북뿐 아니라 '동북아 전체의 공동번영'을 이루기 위해 노력하겠다는 포부를 나타낸 것이었다. 결국 노무현 정부의 평화번영정책은 '한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상'으로 자리매김되었다.[71]

그러나 노무현 정부의 평화번영정책이 애초의 원대한 구상대로 성과를 내기 위해서는 무엇보다도 최대 현안인 북핵문제가 원만히 해결되어야 함을 필요조건으로 했다. 남북의 화해협력을 넘어 동북아의 평화번영을 거론하면서 북한의 핵문제가 여전히 미해결의 사안으로 남아 있다면 이는 공염불에 불과할 것이기 때문이다. 평화번영정책의 추진전략 중 제1단계로 북핵문제 해결이 제시되고 있는 것도[72] 바로 이런 이유에서이다. 또한 대북정책 추진에서도 북핵문제 해결은 기존의 남북관계를 유지할 뿐 아니라 한층 발전된 단계로 남북관계를 업그레이드시키기 위해서도 반드시 요구되는 조건이 되었다. 따라서 북핵문제 해결은 평화번영정책의 성공적 시작을 가늠하는 첫 단추이자, 대북포용정책이 지속되고 결국 남북관계 발전을 이루어낼 수 있는지 판가름하는 관건으로 규정되었다.

그러나 구조적으로 북핵문제는 남북관계로만 해결할 수 있는 사안이 결코 아니다. 물론 북핵문제 해결에서 남북관계가 할 수 있는 역할과 여지가 없는 것은 아니지만 본질적으로 북핵문제는 북미적대관계와 갈등에서 비롯되고 해결되어야 할 사안이다. 안타깝지만 북핵위기는 한국 정부의 의지와 능력만으로 문제가 말끔히 해결될 수 있는 현실이 아닌 것이다. 참여 정부의 대북정책 추진과제 제1순위로 북핵문제 해결 노력을 설정한다고 해도 사실상 북핵위기의 주요 당사자인 북한과 미국의 양보와 협상을 이끌어내지 못한다면 현실에서 이 문제 해결은 난망할 수밖에 없는 것이기 때문이다. 때문에 대북포용정책을 계승하는 평화번영정책이 북핵문제의 해결과 연동해서 남북관계를 접근하는 한, 참여정부는 북핵문제의 교착상황과 미해결의 현실 앞에서 그동안 남북관계에 있어서는 현상유지에 머물렀고 북핵문제에 있어서는 위기관리의 제한된 모습을 보였다는 비판에 노출된다.

---

71) "참여정부의 평화번영정책," (서울: 통일부, 2003. 3), p.2.
72) "참여정부의 평화번영정책," (서울: 통일부, 2003. 3), p.15.

잘 알려진 대로 참여정부가 제시한 북핵 3원칙은 북핵불용, 대화를 통한 평화적 해결, 한국정부의 적극적 역할 등이다. 그러나 실제에서 북핵 3원칙은 북핵불용이 일차적이고 선차적인 원칙으로 간주되기도 하면서 동시에 북미관계 개선까지를 고려한 평화적 해결이 일차적이고 선차적인 원칙으로 간주되기도 함으로써 북핵불용과 평화적 해결이 상호 딜레마에 처할 때도 있었다. 물론 핵불용과 평화적 해결은 민족의 운명과 직결된 핵문제의 성격상 어느 하나도 포기할 수 없는 원칙임이 분명하다. 그러나 북미간 상충 가능성을 안고 있는 이들 두 원칙이 병행적으로 나열되어 있음으로 해서 구체적인 상황에서는 정책의 딜레마를 노정하고 있는 것도 사실이다.

북핵불용이 바로 비확산규범에 충실한 것이라면 평화적 해결은 또한 주권규범에 손을 들어준 것이라고 할 수 있다. 이처럼 북한과 미국의 양측 요구를 모두 수용한 결과 한국은 때로는 '한미공조'와 '남북관계 유지' 사이에서, 때로는 '대북 압박'과 '북미간 대화 요구'의 사이에서 딜레마적 상황에 놓이기도 했다. 핵불용을 염두에 두고 정책을 펼칠 경우 그것은 북핵해법에서 '대화보다는 압박', '남북관계보다는 한미공조'에 더 힘을 실을 수밖에 없었고[73] 마찬가지로 평화적 해결에 초점을 맞추고 정책을 필 경우 그것은 북핵해법에서 '압박보다는 대화', '한미공조보다는 남북관계 유지'에 더 힘을 실을 수밖에 없었다.

북핵문제의 본질적 성격으로 인해 참여정부의 북핵정책은 기대와 의욕과는 달리

---

73) 북핵해법에서 한미공조가 대북 압박과 친화성을 갖는 것은 9.11 테러 이후 부시 행정부의 대외안보전략과 연관되어 있다. 세계적인 차원의 반테러 전선을 가장 중요한 대외전략으로 간주하고 테러방지를 위해 선제공격(preemptive actions)까지도 정당화하는 부시 행정부로서는 북핵문제를 본토안보의 관점으로 사고하면서 당연히 북핵불용을 위해 군사적 방식까지도 충분히 검토할 수 있기 때문이다. 매번 언급되는 '모든 선택이 테이블 위에 놓여 있다'는 부시 행정부의 입장은 이를 반증한다. 9.11 테러 이후 변화된 부시 행정부의 대외전략에 대해서는 Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, September 30, 2001; Department of Defense, Nuclear Posture Review, March 2002; Department of Defense, Annual Report to the President and the Congress, (August 2002); The White House, The National Security Strategy of the United States of America, (September 2002); 최진욱, "9.11 테러 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망", (서울: 통일연구원, 2002); 조성권, "9.11 테러 이후 미국 대테러정책의 변화에 대한 분석과 전망," 『한국정치논총』, 제13집 2호 (2003); 박선원, "9.11 테러 이후 미일의 안보전략 변화," 『한국제문제연구』, 통권 제6호 (2002) 등을 참조.

성공적 추진이나 화려한 성공을 보장하기 힘들었다. 실제로 참여정부는 북핵문제에 관해 북미간 위기고조를 막아내고 한반도의 긴장을 완화시키는 안전판으로서의 소극적 역할이 우선일 수밖에 없었다.[74] 최악의 경우는 남북관계가 어찌할 수 없는 북미대결의 심화로 인해 북핵문제가 악화됨으로써 결국은 유지하던 남북관계마저 중단되거나 경색되는[75] 수동적 부정적 영향 하에 놓이기도 했다. 물론 보다 적극적인 역할로서 북핵해결을 위한 북미간 협상을 유도하고 진전시키기 위해 한국정부가 나름의 개입을 하기도 했다. 즉 남북관계를 주도함으로써 북한을 설득하고 한미공조를 통해 미국을 설득하여 결국 북미가 상호 수용가능한 접점을 찾을 수 있도록 우호적 환경을 만드는 실제 성과를 내기도 했던 것이다.[76]

결국 참여정부의 북핵정책은 북핵문제 자체가 북미대결관계의 산물이라는 구조적 현실로 인해 위기상황을 그나마 관리해내고 현상을 유지했다는 점을 긍정적으로 평가할 경우엔 성과인 반면, 그럼에도 불구하고 북핵문제를 말끔히 해결하지 못하고 지금까지도 상황을 진전시키지 못했다는 점에서는 위기해결과 상황 돌파의 부족이라는 한계를 동시에 갖는 것이었다. 북핵정책의 한계는 정책자체의 탓이라기보다 북미대결이라는 외적 원인이 제공한 구조적 제약의 성격이 더 강했던 것이다.

---

74) 사실상 노무현 정부 출범 이후 지금까지 한국 정부의 북핵정책은 북미관계에서 결과된 위기상황을 제어하고 긴장고조를 완화시키는 위기관리 측면이 주였음을 부인할 수 없다. 북한의 대미 강경입장이 고조되면 남북관계를 통해 이를 완화시키거나 미국의 대북 압박과 제재가 고조되면 또한 한미조율을 통해 이를 진정시키는 역할이 지금까지 가장 주된 것이었다.

75) 2004년 4차 6자회담이 무산된 이후 미국 대선을 앞두고 북한과 미국의 상호 대결이 상승되던 즈음에 결국은 남북관계 역시 노무현 정부 들어 처음으로 중단되고 말았다. 2005년 5월 재개된 남북관계는 2006년 북미대결의 심화로 인해 북한이 미사일을 발사한 이후 또다시 중단되었고 10월 핵실험 이후 지금까지 경색국면을 지속하고 있다.

76) 2005년 상반기 4차 6자회담의 장기 소강국면에서 한국정부는 정동영장관의 방북과 김정일 위원장과의 6.17 면담을 성사시켜 북한의 회담 복귀를 이끌어내고 동시에 6.11 한미정상회담을 통해 부시 대통령의 '미스터' 호칭을 유도하며 대북 유연성을 이끈 결과 7월의 4차 6자회담 재개를 성사시키는 데 결정적 기여를 했던 게 사실이다. 그리고 7월의 1단계 4차 6자회담과 곧이어 열린 9월의 2단계 4차 6자회담을 통해 9.19 공동성명이 도출되는 과정에서 한국이 그 어느 때보다 활발한 역할을 한 것은 분명 돋보이는 것이었다.

3. 대북포용정책과 핵실험의 상관관계

그러나 참여정부의 북핵정책이 구조적으로 성과와 한계를 동시에 갖는다고 해서 대북포용정책이 자동적으로 그 정당성을 훼손당해서는 안 된다. 과연 핵실험이 포용정책의 결과이고 포용정책은 완전히 실패한 것인가? 그렇지 않다. 북한의 핵실험을 대북 포용정책의 실패로 규정짓는 것은 지금의 북핵위기가 초래한 국민들의 짜증과 분노에 편승해 화해협력정책을 매도하기 위한 지나친 비약이다.

무엇보다 북한의 핵실험으로 인해 포용정책이 실패했다는 주장은 애초부터 서로 다른 차원의 것을 무리하게 동일 선상에 연결해 놓은 무책임하고 단선적인 논리이다. 햇볕정책, 포용정책, 화해협력정책은 남북관계 개선에 초점을 맞춰 한반도의 평화공존을 지향하는 중장기적 관점의 대북정책이다.[77] 즉 냉전시대의 오랜 대결관계 대신 탈냉전과 남한우위의 조건을 반영한 화해협력의 공존관계를 정착시키고 이를 통해 한반도 평화와 점진적 평화통일을 추진해가는 정책인 것이다. 보다 많은 접촉, 보다 많은 교류, 보다 많은 협력을 모토로 남북의 적대관계를 화해협력의 관계로 전환시키고 상호의존도를 증대시킴으로써 한반도 평화와 북한의 점진적 변화를 유도해내는 것이 이른바 대북개입으로서의 포용정책인(engagement) 것이다.

결국 포용정책은 기본적으로 남북관계를 중시한 대북정책의 차원이고 이를 보다 확장시켰을 때 한반도 냉전구조 해체까지를 겨냥한 디자인이 된다. 남북관계 개선과 화해협력의 추진이라는 포용정책의 원리에 충실 한다면 사실상 이 정책의 연원은 노태우 정부시기로 올라간다. 1988년 노태우 정부는 이른바 7.7 선언으로 북한을 민족의 동반자로 규정하고 본격적인 남북경협을 시작했다. 곧이어 다음해인 1989년 '한민족공동체 통일방안'을 대한민국의 공식 통일방안으로 확정하면서 분단 이후 처음으로 단일국가로의 통일 이전 단계로 '남북연합'이라는 과도기를 설정함으로써 북한의 실체를 인정하고 공존의 토대를 닦아 놓았다. 이후 김영삼 정부의 3단계 통일방안 역시 큰 뼈대에서는 전혀 다르지 않았다. 그리고 김대중 출범 이후 이 같은 북한 인정의 공존단계를 설정한 통일방안에 입각해서 이른바 햇볕정책을 정식으로 추진하게 된 것이다. 김대중 정부가 내걸었던 햇볕정책 역시 첫 단계는 남북의 화해

---

77) 이에 대해서는 김근식, "김대중 정부의 햇볕정책: 회고와 전망," 『한국과 국제정치』, 8권 2호 (2002). 참조.

협력이었고 이를 더욱 발전시켜 최종적인 목표로 삼았던 것이 바로 한반도 냉전구조의 해체로서 북미관계 개선을 포함하고 있었다. 결국 포용정책의 목표는 기본적으로 남북관계를 개선하고 한반도의 평화공존을 증진시키려는 대북정책이었고 다만 이것이 온전하게 성과를 냈을 경우 한반도의 마지막 대결관계인 북미 적대관계도 개선함으로써 명실상부한 한반도 냉전구조의 해체를 이루려는 것이었다. 이에 따라 김대중 정부 5년과 지금의 노무현 정부 3년여를 지나면서 남북관계 개선과 화해협력의 증진 그리고 평화 공존의 축적 등이 이루어졌던 것이다.

이에 비해 이번 북한의 핵실험은 본질적으로 오랫동안의 북미 대결관계의 산물이라는 측면이 강하다. 이미 북한은 탈냉전과 사회주의권 붕괴 이후 자신의 체제유지와 안전보장을 위해 북미관계 개선을 필수조건으로 인식하고 이른바 '핵카드'를 통해 미국으로부터 안전보장을 담보 받고 최종적으로는 관계 정상화를 이루려고 했다. 그러나 우여곡절 끝에 1차 북핵위기가 타결되고 제네바 합의가 이루어졌지만 북미간 적대관계는 해소되지 않았고 그 와중에 2002년 제2의 북핵위기가 발생함으로써 지금까지 이르고 있다. 결국 북핵문제는 북한의 핵보유 의지와 이를 막으려는 미국 주도의 핵비확산 의지와의 충돌에서 비롯된 문제이긴 하지만 보다 근원적인 측면에서는 탈 냉전기 북미관계 정립이라는 큰 문제와 연결되어 있는 것이다.[78]

따라서 지금의 북핵문제가 현상적으로는 미국 주도의 비확산 문제로 표출되고 본질적으로는 북한이 주장하는 주권문제가 자리 잡고 있는 만큼[79] 그 해결방안은 당연히 핵비확산 규범과 주권존중의 원칙을 동시에 만족하는 병행 해결에서 찾아야 한다.[80] 즉 북한은 비확산 규범을 수용하여 핵포기를 명확히 하는 동시에 미국 역시

---

78) 북핵문제를 단순한 북핵저지의 관점에서 분석하고 북한의 핵개발 요인을 안보적 차원과 국내정치적 차원 및 상징적 차원으로 해석하면서 한미공조에 의한 대북압박을 통해 문제를 해결해야 한다는 입장으로는 김영호, "북핵문제와 한미관계: 현황과 전망," 『통일정책연구』, 12권 1호, (2003) 참조. 같은 잡지에 뒤이어 게재된 논문은 이와 달리 북한의 전략적 의도를 핵카드를 통한 대미관계 개선과 체제안전 보장이라고 분석하고 있어 흥미롭다. 박종철, "북미간 갈등구조와 협상 전망," 『통일정책연구』, 12권 1호 (2003), p.142

79) 이를 두고 국제사회의 비확산 규범과 북한의 주권규범간에 충돌이라고 평가하는 것은 매우 적절한 표현일 것이다. 서보혁, "탈 냉전기 북한의 대미 정체성 정치," 『한국정치학회보』, 37집 1호,(2003). 또한 비슷한 맥락에서 허문영은 지금의 북핵문제를 미국의 패권전략과 북한의 생존전략 사이의 충돌이라고 설명한 바 있다. 허문영, "북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향: 대미협상행태 변화를 중심으로," (서울: 통일연구원, 2002).

80) 따라서 우리가 북핵문제를 푸는 기본원칙 역시 여기서부터 출발해야 한다. 단순히 북한의

주권규범을 존중하여 북한의 안전을 보장하고 체제붕괴용 대북 압박과 적대정책을 철회하는 동시행동의 해법이 최선인 것이다.[81] 근본적으로 북핵문제는 북미 양자가 상호행동으로 해결해야 할 사안인 것이다.

결국 북핵문제는 핵을 통해 미국을 압박함으로써 미국으로부터 자신의 생존을 보장받으려는 북한과 핵비확산이라는 국제규범을 고수하고 악의 축이자 불량국가 북한을 근본적으로 전환시키려는 미국 사이의 오랜 대결관계의 산물이다. 같은 맥락에서 이번의 핵실험 역시 핵심적으로는 금융제재 이후 대북 압박과 체제전환을 추진하는 미국에 대해 북한이 적극적 공세 전략으로 임하면서 강경하게 무리수를 둔 것이라는 해석이 지배적이다.

따라서 북한의 핵실험이 포용정책의 실패라는 항간의 주장은 역으로 포용정책이 성공했다면 지금의 북핵 실험을 막을 수 있다는 논리가 되는 바, 이는 앞에서 살펴본 것처럼 포용정책의 원래 대상이 남북관계이고 정책 목표 역시 남북관계 개선과 평화공존에 맞춰져 있는 만큼 북미적대관계에서 비롯된 핵실험 상황과 직접 연관되지 않는, 서로 차원이 다른 것이라는 점에서 지나친 비약이 된다. 실제로도 포용정책이 지속적으로 일관되게 추진되던 김대중 정부와 노무현 정부 기간에도 핵문제와 북미관계는 극단적인 희비가 엇갈렸다. 동일한 포용정책 기간 동안 북미관계가 호의적인 타결의 상황을 맞기도 하고 또 어떤 때는 극적인 대결의 상황이 존재하기도 했다. 마찬가지로 2차 북핵문제가 발생한 이후에도 동일한 포용정책의 기간 동안 2005년 9.19 공동성명과 같은 극적인 타결의 산물이 도출되기도 하고 또 어떤 때는 지금의 핵실험과 같은 극단적인 대결 상황이 나타나기도 했다. 이는 역으로 포용정책의 결과가 지금의 핵실험을 가져온 게 아니며 포용정책이 실패해서 핵실험을 한 게 아님을 입증하는 단적인 사례이다.

심지어 포용정책을 비판하는 측에서는 그동안 화해협력정책으로 북에 제공된 돈이 결국 핵무기로 돌아왔다는 다분히 감정적인 논리를 내세우기도 한다. 일부 정당에서는 '8년간 8조원이 들어갔다'는 선동적인 주장을 하기도 하지만[82] 무상으로 제

핵의도를 무력화시키는 것이라면 처음부터 제재와 압박 나아가 군사적 수단의 사용가능성까지를 활용해서 이를 관철시킬 수 있겠지만 본질적으로 북핵문제가 탈 냉전기 북미관계 정립과 동북아 신질서의 구상과 연결되어 있는 것이라면 우리는 핵문제 해결을 보다 포괄적인 관점에서(comprehensive approach) 접근해야 한다.

81) 그리고 이는 사실상 2005년 9.19 공동성명에 명시된 내용들이다.

공된 대북 인도적 지원은 모두 현금이 아니라 '현물'로 제공되었고 현금 역시 남북간 경협사업을 통해 정상적인 경제거래 행위의 결과로 제공된 것이라는 점에서[83] 사실관계의 왜곡과 과장이 존재하고 있다. 이뿐만 아니라 북미 대결관계에서 비롯된 지금의 핵실험이 마치 화해협력정책의 대북지원의 총체적 결과로 매도하는 것 자체가 논리적 비약이고 오류이다. 포용정책의 입장에서 추진된 대북 지원과 남북경협으로 우리가 그동안 얻었던 긍정적 효과 즉 전쟁방지와 평화공존, 남북관계 개선과 북한 변화 유도 등은 거론하지 않은 채, 포용의 효과는 일절 상기시키지 않은 채 대북 지원이 핵무기로 돌아왔다는 감성적 등식화를 강변하는 것은 분명 무리수이다.

결과적으로 정리해본다면 이번 북한의 핵실험이 정부의 북핵불용이라는 정책 목표를 당장 이루는 데는 다소 실패한 측면이 있지만 화해협력을 통한 남북관계 개선이라는 포용정책의 목표와 미국을 겨냥한 북한의 핵실험 강행과는 자동적 인과관계를 찾기 힘들며 오히려 지난 기간동안 포용정책으로 남북의 화해협력을 지켜낸 탓에 북미간 극단적 대결을 막아내기도 하고 때로는 타결을 유도하기도 하면서 긴장을 완화시켰음을 명심해야 한다.

4. 북핵문제의 두 차원: 남북관계와 북미관계의 상관성

물론 포용정책이 성공해서 남북관계가 탄탄한 신뢰에 기초해 성공적으로 개선될 경우 이를 통해 핵문제의 근본 원인인 북미 대결관계를 해소할 수 있는 긍정적 환경이 마련되는 것은 사실이다. 실제로도 지난 시기 우리는 이러한 경우를 목도하기도 했다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 한반도에 평화가 증진되고 남북관계가 극적으로 개선되었고 이를 바탕으로 그 해 10월에는 조명록 차수가 워싱턴을 방문하고 곧이어 올브라이트 국무장관이 평양을 방문하면서 북미간 극적인 관계개선의 정점에 도달하기도 했다. 그러나 그것이 다였다. 남북관계 개선으로 북미관계 개선의 우호적 조건을 제공한다 해도 결국 북미간 자체의 문제해결이 이루어지지 않으면 북미 대결관계를 완전히 해소하기 힘든 것이었다.

---

82) "북핵! 주범은 김정일, 物主는 노정권,"『한나라당보』 제78호, 2006년 10월 13일.
83) "대북지원 규모 관련 설명자료,"『통일부 정책소식』(2006. 10).

북핵문제의 해결과정에 남북관계가 미치는 영향 역시 마찬가지의 성격을 갖는다. 남북관계 진전으로 한반도 정세를 호전시키고 이를 토대로 북미 양측을 설득하면서 북핵문제의 평화적 해결에 우호적인 환경을 마련할 수는 있지만 이 역시 북핵문제를 둘러싼 북미간 극적인 해결 의지가 없으면 한계를 가질 수밖에 없다. 이 역시 최근의 사례가 입증하고 있다. 2005년 4차 6자회담에서 우여곡절 끝에 타결된 9.19 공동성명은 북핵문제의 평화적 해결을 위한 총론이자 이정표였고 로드맵이었다. 이를 도출하는 과정에서 당시 한국 정부가 적극적 노력을 기울였음은 잘 알려진 사실이다. 남북관계의 복원과 함께 이루어진 정동영 장관과 김정일 위원장의 이른바 6.17 면담은 이후 6자회담 재개와 9.19 성명 도출에 결정적인 기여를 했다. 그러나 이 역시 그것이 다였다. 9.19 공동성명 이후 또 다시 심화된 북미간 대결 즉 미국의 대북 금융제재와 북한의 대미 불신 구조가 재현되면서 결국은 9.19의 실종을 가져왔고 급기야 이번의 핵실험이라는 최악의 상황까지 이른 것이다. 결국 남북관계 개선으로 북핵문제 해결에 기여하는 조건을 만든다 해도 북미간의 최종적인 문제해결 과정이 없으면 북핵문제의 완전한 해결에는 미치지 못하는 것이다.

이를 종합해보건대 결과적으로 포용정책을 통한 남북관계 개선은 북미관계와 북핵문제 해결에 기여하는 우호적 환경을 제공할 수 있지만, 역으로 포용정책의 성과가 자동적으로 북미관계와 북핵문제 해결을 보장하는 필요충분조건은 결코 아니다. 그나마 포용정책의 성과로 북미관계 개선과 북핵문제 해결에 기여하는 상황을 만들기 위해서는 무엇보다 한미간에 대북정책의 기조가 일정한 공감대를 확보해야 한다. 사실 김대중 정부 시기 남북관계 개선이 북미관계 개선으로까지 연결될 수 있었던 데는 포용정책의 성과와 함께 당시 한국정부와 미국 정부의 대북정책 기조가 개입과 포용이라는 원칙에 합의하고 있었기 때문이다.

결국 핵실험이 포용정책의 실패 때문이라는 주장은 현실적으로 전개되어 왔던 남북관계와 북미관계 상관성조차 이해하지 못하는 소치에서 비롯된 것이다. 포용정책이 북핵문제 해결을 자동으로 담보하는 게 아니라 오히려 북미관계 대결과 북핵문제 악화가 사실상 남북관계 개선을 장애하고 제약했다는 점에서 반대로 북미관계 개선이 포용정책의 완성을 보장하는 필수조건이 된다. 포용정책 때문에 핵실험을 한 게 아니라 남북관계의 대북포용 기조와 달리 북미관계에서 대북 강경이 지배하고 북미대결이 심화되면서 핵실험이 결과된 것이다. 포용의 탓이거나 포용의 실패

가 아니라 오히려 남북간, 북미간 포용정책을 일관되게 추진하지 않아서 결과된 것이다.

5. 포용정책의 효과와 불가피성

북한의 핵실험이 포용정책의 실패가 아님은 앞에서 살펴본 것처럼 포용정책과 핵실험이 서로 다른 차원의 것이고 따라서 핵실험과 포용정책을 동일한 연장선에 놓고 봐선 안 되기 때문에 그렇다. 남북관계와 북미관계의 정확한 상관관계를 인식하는 한 이번의 핵실험이 포용정책의 탓이라는 주장은 별로 설득력이 없게 된다.

사실 핵실험과는 별도로 그동안 우리의 포용정책은 적지 않은 성과를 냈다. 핵실험이라는 지금의 악조건 때문에 많은 사람들이 대북정책의 총체적 실패라는 단선적 평가에 혹하지만 냉정하게 따져본다면 포용정책의 효과는 다양하게 충분히 가시화되었다. 남북정상회담 이후 진행된 남북관계의 개선은 실로 놀라울 정도이다. 장관급 회담 등 각급의 각종 당국간 회담이 개최되고 이를 통해 과거와 다른 획기적인 합의가 도출되기도 했다. 철도도로 연결 등 남북간의 굵직한 경협사업이 차질 없이 진행되었고 민간차원의 대북 경협 역시 그 어느 때보다 활성화되었다. 개성공단은 북한의 노동력과 토지에 한국의 자본과 기술이 결합해서 상호 윈윈의 이익을 창출하는 남한전용공단으로 발전하고 있다. 해외 경쟁력을 상실한 한국의 중소기업이 줄을 서서 입주를 기다리고 북측 역시 자본 유치를 통해 경제를 발전시키고 기업마인드와 비즈니스 원리 등을 배우는 장점을 잘 알고 있다. 사회문화적 차원의 다양한 민간교류는 이제 일일이 열거하기도 힘들 정도로 활성화되면서 수많은 남측 사람이 북을 방문하고 평양을 활보하고 있기도 하다.

또한 포용정책은 한반도 평화를 증진시키고 남북의 군사적 긴장을 완화하는 데 크게 기여했다. 포용정책으로 남북관계가 개선되고 민족화해가 증진되면서 그동안 한반도는 전쟁위험 지역에서 평화가 보장되는 안전한 지역으로 바뀌기 시작했다. 2004년 5월에는 남북간 군사적 신뢰구축 조치의 일환으로 서해상의 우발적 충돌 방지와 군사분계선에서의 상호 선전 중지에 합의하기도 했다. 물론 핵문제가 존재하면서 북미간의 대결과 한반도의 갈등이 부각되기도 했지만 그동안의 포용정책이 한반도에 평화 증진에 기여했음은 부인할 수 없는 사실이다.

더욱이 포용정책은 비록 더디긴 하지만 북한의 점진적 변화를 이끌어내는데 기여했다. 포용정책으로 대북지원이 지속되면서 북한 주민들의 대남 적개심은 상당부분 해소되었고 북한의 대남 태도 역시 과거에 비해 실용적이고 유연한 모습을 보였다. 물론 핵문제로 인한 북미대결이 심화되면 남북관계에도 영향을 미쳐 대화가 중단되기도 했지만 이후 극적인 복원과 재개의 과정은 과거에 비해 북이 상당히 실용적으로 변했음을 보여주는 사례이다. 지속적인 남북경협과 교류 그리고 활발한 접촉을 통해 북한 내부가 조금씩 긍정적으로 변화하는 것 자체가 사실은 포용정책의 효과이다. 특히 7.1 조치 이후 북에도 시장이 공식 인정되고 돈벌이가 확산됨으로써 시장원리가 허용되고 있음은 북한 경제의 향후 변화와 관련해 매우 긍정적인 시사점을 주는 대목이다.

무엇보다도 포용정책이 얻은 효과는 북핵에도 불구하고 한반도의 긴장을 완충시켜 내는 안전판 역할을 했다는 점이다. 포용정책이 북핵위기를 말끔히 해소해낼 수는 없었지만 그동안 북핵 과정에서 위기를 관리하고 현상을 유지하면서 긴장고조를 완화시켜내는 일은 바로 포용정책으로 인한 남북관계 개선이 담당한 몫이었다. 그동안 포용정책 없이 북미간 극단적 대결이 진행되었다면 아마 한반도는 위기고조와 군사적 대결로 직행할 수밖에 없었을 것이다. 그나마 포용정책을 통해 남북관계의 끈을 유지함으로써 핵문제로 인한 위기상황을 관리하고 긴장을 제어하는 완충 역할을 해냈던 것이다. 물론 지금에 와서는 북미간 극단적 대결상황으로 인해 남북관계마저 중단되었지만 이것이 역으로 포용정책의 실패로서 핵실험이 아니라 북미대결관계와 북핵문제의 악화로 포용정책이 제한받게 됨을 입증하는 것이다.

포용정책과 관련해 또 하나 언급해야 할 것은 그동안의 포용정책이 사실상 무조건적인 북한 감싸기나 편들기가 아니었다는 점이다. 포용은 화해협력과 평화공존에 토대해 남북관계 개선을 추진하는 것이지만 실제 과정에서는 상황에 따라 냉각기가 존재하기도 하고 관계가 중단되기도 하고 압박을 가하기도 한다. 2000년 정상회담 이후 남북관계 역시 대화가 진행되는 시기와 함께 중단되고 결렬된 적이 적지 않았다. 2001년 부시정부 출범과 함께 5차 장관급 회담이 무산되었고 그해 가을 재개된 남북대화는 또 다시 2002년 초에 결렬되었다가 결국 임동원 특사의 방북으로 그 해 4월 복원되었다. 그리고 북핵위기 동안에도 대화가 지속되었다가 2004년 7월 조문방북 거부와 탈북자 대량입국을 이유로 장관급 회담이 무기한 연기되었고 결국은

2005년 6월 6.17 면담을 거치면서 다시 복원되었다. 그리고 북핵위기의 와중에서 지금 또 다시 미사일 발사 이후 남북관계는 공식 중단된 상태이다. 이처럼 포용정책의 기조를 지속적으로 유지하면서도 남북관계는 상황에서 따라 결렬과 중단 그리고 재개와 복원을 거듭하면서 부침을 거듭하고 있다. 사실이 이러할진대 마치 포용정책이 북한의 모든 행동을 감싸고 편드는 것으로 매도하는 것은 지나친 과장이고 단순화이다.

이번 핵실험 강행으로 야기된 한반도 위기의 일차적 책임은 분명 북에게 있다. 9.14 한미정상회담으로 겨우 부시 행정부의 대북강경 기조를 완화시키고 한미간에 이른바 '공통의 포괄적 접근방안'을 마련하면서 북을 6자회담에 복귀시키기 위한 대안을 논의하는 과정인데도 이를 전혀 무시하고 핵실험 카드로 나온 것은 분명 북한의 무모하고 무책임한 행동임에 분명하다. 미국 역시 지금의 위기 상황에 전혀 자유로울 수 없다. 북한을 아예 협상의 상대로 인정하지 않고 북의 요구사항을 일관되게 무시하면서 북한의 체제전환을 의도하는 다양한 압박전술에 매진하는 것은 그 자체로 지금의 북핵문제를 대화와 타협이 아니라 전부 아니면 전무의 끝장을 내는 방식으로 해결하려는 것에 다름 아니다. 북한의 강경한 벼랑 끝과 미국의 완고한 무시정책이 지금의 위기상황을 초래한 것이다. 따라서 지금의 위기에도 불구하고 북핵문제는 다소의 우여곡절이 있겠지만 언젠가는 대화를 통해 평화적으로 해결될 것이고 또 그렇게 되어야 한다. 극단적 위기고조 이후 극적인 북미 대타협의 가능성을 열어놓는 것도 바로 그런 맥락이다. 결국은 한반도 평화와 동북아 안정을 위해 북핵문제는 9.19 공동성명에 합의된 대로 주고받기식 협상으로 해결될 수밖에 없다.

결국 북핵문제 해결 '이후' 상황을 고려할 때 지금 포용의 기조를 포기하는 것은 향후 남북관계 개선을 매우 어렵게 하는 것이다. 핵실험 이후 위기고조 상황에도 불구하고 10.31 북중미 회동으로 6자회담 재개가 전격 합의되고 북미간 양자회담을 통해 깊숙한 사전협의가 진행되고 있는 지금의 상황은 대결의 국면과 대화의 국면이 공존하는 과도기적 상황이다. 핵실험과 대북제재라는 대결의 힘이 존재하는 한편 6자회담 재개와 북미간 극적 대타협의 가능성이 상존하고 있는 만큼 결국은 북핵문제가 북미간 대화와 협상을 통해 해결될 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 북핵 '이후' 남북관계 진전을 준비해야 하는 바, 지금 포용의 기조를 포기하면 남북관계는 전면 파탄되는 것이고 이는 곧 북핵 해결 이후 남북관계 개선이 어려울 뿐 아

니라 우리의 주도권이 전혀 없게 됨을 의미하게 된다. 따라서 핵실험 이후 위기국면에서도 북핵문제의 평화적 해결 '이후'를 고려해서 포용의 기조와 원칙을 유지해야 향후 남북관계 개선의 연속성을 유지할 수 있을 것이다. 바로 이 점도 우리가 핵실험에도 불구하고 대북포용의 기조를 포기해서는 안 되는 이유 중 하나이다.

이를 전제한다면 이번 북한의 핵실험을 계기로 포용정책을 포기하고 전면적인 강풍 정책 혹은 대결정책으로 회귀하자고 주장하는 것은 미래의 한반도 평화와 남북관계를 고려할 때 현명한 게 못된다. 북핵문제가 결국은 9.19 프로세스대로 북미간 타협과 협상에 의해 평화적으로 해결될 때 다시 진전시켜야 할 남북관계는 분명 화해협력과 평화공존을 목표로 하는 포용정책에 토대할 수밖에 없다. 무력에 의한 통일이 바람직하지 않고 급속한 북한 붕괴에 의한 흡수통일이 당장 불가능한 상황에서 우리가 지향해야 할 대북정책은 남북의 화해협력을 증진시키고 평화를 증대시킴으로써 북한의 점진적 변화를 유도하여 단계적인 통일한국을 차분히 준비하는 길 외에 다른 방법이 없다. 민족의 미래와 통일한국의 앞날을 생각한다면 한반도 평화를 정착시키고 대결이 아닌 화해와 협력으로 남북관계를 진전시키는 포용정책이 최선의 바람직한 대북정책임을 누구나 동의하게 된다.

5. 핵실험 이후 포용정책과 북핵정책의 발전방향

핵실험에도 불구하고 대북 포용의 기조가 유지되어야 함은 이미 설명한 바와 같다. 북미대결의 산물인 핵실험이 직접적으로 대북포용의 결과나 원인이 아니거니와 향후 한반도 평화와 통일과정을 고려할 때 대북포용정책의 효과와 불가피성을 인정해야 하기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 핵실험 이후 대북포용정책의 지속이 과거의 것을 그대로 답습하는 것이어서는 안 된다. 큰 틀에서 포용의 기조는 견지되고 지속되어야 하지만 이번 핵실험을 통해 북핵문제의 위기가 고조되고 대북정책에 대한 비판적 여론이 비등한 상황에서 지금보다 더 효과적이고 적실한 포용정책의 효과를 산출하기 위한 합리적 발전방향을 고민하고 반영해야 하기 때문이다.

(1) 원칙 있는 포용

향후 대북정책은 포용의 원칙을 견지하면서도 이른바 '원칙 있는 포용'의 기조를 확고히 해야 한다. 북한의 행동에 대해서는 적절하고 원칙적인 상응조치를 취함으로써 북한으로 하여금 협조적 자세를 순응하도록 해야 한다. 본래 대북포용정책은 '당근과 채찍의 합리적 조합'에 따라 정책을 구사하는 것이라고 할 수 있다. 상대방의 잘못에 대해서도 무조건 선의로 대하는 것은 이른바 유화정책(appeasement policy)의 우를 범하는 것에 다름없다. 억지 없는 포용, 채찍 없는 당근만으로 상대방의 협조를 얻어내려는 것은 결국 상대방에 끌려가고 굴복하고 마는 유화정책으로 전락하게 되기 때문이다.

진정한 포용정책은 무조건 편들기가 아니라 잘못된 행동에 대해서는 응당한 상응조치를 취함으로써 반드시 불이익을 제공하도록 하고, 상대방의 협조에 대해서는 이익을 제공하는 이른바 팃포탯(tit-for-tat) 전략으로 양자관의 정상적 협조관계를 제도화하는 것이어야 한다. 즉 합리적 포용정책은 북으로 하여금 무조건 자기편을 들것이라는 오해를 갖지 않도록 해야 한다. 즉 대북 포용이 북한 체제를 현실적으로 인정하고 화해협력을 통해 평화공존과 북한변화를 이끌어내는 것이지, 북한의 '잘못까지 무조건 포용하는' 것이 아님을 분명하게 해야 한다. 포용정책은 일방의 이익이 타방의 이익과 깊이 연계되어 있다는 인식, 그래서 타방의 이익을 존중하고 타방의 협력을 유도할 필요와 그에 적절한 정책수단으로 유인책을 구사할 수 있다는 판단, 그러나 타방이 일방의 이익을 위협하거나 약속을 위반할 경우에 대한 사전 대비나 사후 응징도 동시에 필요하다. 이런 기준에서 기존 대북정책을 성찰하는 한편 유화정책이라는 비난에 맞서 원칙 있는 포용을 확고히 정립할 필요가 있다.

원칙 있는 포용에 따르면 북한의 잘못에 대해서는 신뢰를 유지하는 선에서 '상응조치'를 반드시 취함으로써 북한으로 하여금 이익과 불이익의 학습효과를 확실히 깨닫게 하고 이를 통해 북한의 협조적 자세를 순응하도록 해야 한다. 남북관계가 신뢰를 쌓아가고 이를 유지하면서도 상대방의 잘못에 대해서는 그에 상응하는 대응조치가 있어야만 정상적 관계발전이 가능하다. 양자관계가 발전하기 위해서는 상대방의 '배반'에 대해서는 '응징'이, 상대방의 '협조'에 대해서는 '혜택'이 주어지도록 함으로써 이를 반복할 경우 결국은 상대방과의 협조를 제도화할 수 있는 것이다. 남북

관계가 적대관계에서 벗어나 초기 화해협력관계를 이루는 단계에서는 상대방의 잘못에 대한 원칙 있는 상응조치가 쉽지 않은 측면도 있었지만, 이제 8년간의 화해협력정책에 의해 나름의 신뢰관계가 축적되어 있는 상황에서는 상대방의 잘못에 대한 상응조치를 구사하는 것이 향후 남북관계의 발전에 도움이 될 것이다.

(2) 대화와 압박의 병행에 의한 북핵제거

핵실험 이후 대북정책이 원칙 있는 포용과 포용의 원칙 견지라는 개념으로 정리된다면 향후 북핵정책은 일단 북한의 핵무기 제거에 초점이 맞춰질 수밖에 없고 그 방식으로는 '대화와 압박의 병행에 의한 북핵제거'로 요약할 수 있을 것이다. 핵실험 이후 당면의 과제로 떠오른 북핵 제거를 위해서는 거칠게 분류할 때 3가지의 선택이 있을 수 있는 바, 군사적 조치는 바람직하지 않고 대북 제재 및 봉쇄는 그 자체만으로 실효성이 별로 없다는 점에서 우리가 채택할 수 있는 옵션이 아니다.

북핵 제거를 위한 첫 번째 옵션은 군사적 행동을 통해 북한의 핵무기를 제거하는 것인 바, 전쟁을 불사할 조건과 자신이 있다면 이는 북핵 제거를 위한 가장 확실하고 위력적인 방법인 게 사실이다. 그러나 군사적 행동이 초래할 한반도 전쟁발발의 가능성 때문에 이 옵션은 애초부터 우리의 선택에서 제외될 수밖에 없는 것도 현실이다.[84] 북핵 제거를 위한 두 번째 옵션은 이른바 경제적 봉쇄와 제재조치인 바, 전면적인 제재를 통해 북한이 도저히 견디지 못하고 굴복하도록 한다는 것이지만 이 역시 성공의 가능성은 높아 보이지 않는다. 앞에서도 언급한 제재의 '전략적 실효성'의 문제에 더하여 한국전쟁 이후부터 미국의 사실상 제재를 오랫동안 받아오면서 세계최고 수준의 폐쇄경제를 꾸려온 북한의 특수상황, 북한에 정치적 경제적 생명선을 제공하는 북·중관계의 존재 등을 감안하면 제재와 봉쇄가 북한에게 일정한 타격은 줄지언정 북핵 제거라는 목표 달성에는 이르지 못할 것임을 알 수 있게 된다.

군사적 조치가 바람직하지 않고 제재와 봉쇄만으로 북의 굴복을 얻어내는 것이

---

84) 1994년 북핵위기 당시 미국이 실제 북한에 대한 군사행동을 상정했을 때 분석한 바에 따르면 한반도에 전쟁이 개시될 경우 최초 12시간 만에 서울에는 5000발 이상의 폭탄이 투하되고 전쟁개시 3개월 이내에 한국군 49만 명, 미군 5만 2천명의 사상자가 나며 민간피해는 엄청난 규모에 이를 것으로 추산되었다. 돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』(고양: 길산, 2002), pp.461~463.

힘든 현실적 조건에서 결국은 북한과의 협상을 통해 북핵 제거를 이루되 대화와 압박을 병행하는 것이 합리적인 방법이다. 협상을 통한 북핵제거가 압박을 배제한 대북 양보만을 의미하는 것은 결코 아니며 때에 따라서는 북한의 유연한 양보를 얻어내기 위해 제재와 압박의 수단도 적절히 활용해야 하기 때문이다. 특히 협상국면에서도 제재와 압박을 적절히 병행함으로써 북한 스스로 잘못된 행동에 대해서는 불이익을 당하게 됨을 인식하게 하고 역으로 협조적 태도에 대해서는 이익을 얻게 됨을 깨닫게 해야 한다. 미사일 발사와 핵실험 이후 진행된 대북 제재 역시 기본적으로는 협상을 통한 문제해결 원칙을 견지하면서 북한의 잘못에 대해 명백한 불이익을 제공함으로써 더 이상의 잘못을 범하지 않게 하고 오히려 협상장에 나오는 것이 유리함을 깨닫게 하는 학습효과의 의미가 있는 것이다.

(3) 북미관계 개선에 기여하는 대북정책

핵실험으로 인해 결국 북미대결 관계가 남북관계를 장애해버리는 현실을 경험한 만큼, 향후 대북정책은 남북관계 개선 자체가 아니라 북미관계 개선에 기여하는 남북관계 추진을 위해 노력해야 한다. 북핵위기로 인해 북미관계가 대결국면을 지속하는 한, 남북관계는 자체의 힘만으로 질적 발전을 이루기 힘든 것이 현실임을 충분히 깨달을 수 있었다. 결국 향후 대북정책은 남북관계 개선이 북미관계 개선에 연결될 수 있는 조건과 환경까지를 고민하고 남북미 3자의 선순환 구조를 정착시키는데 초점을 맞춰야 함을 발전방향으로 해야 한다.

일반적으로 남북관계의 개선은 북미관계를 진전시키는 '필요조건'의 역할을 하기도 했다. 즉 남북관계가 지속되고 진전됨으로써 한반도 긴장이 완화되고 평화가 정착되는 국면에서 북한의 긍정적 태도변화가 도출될 경우, 그로 인해 북미관계의 일정한 진전이 도출되는 경우가 실제로 있었다.[85] 그러나 남북관계가 북미관계를 일

---

85) 가장 대표적인 경우가 2000년 남북정상회담 이후 북미관계의 진전 가능성이었다. 남북정상회담으로 한반도의 긴장완화와 평화정착이 가시화되고 남북관계가 개선되었을 때 이를 바탕으로 북미관계의 가장 극적인 진전이 이루어진 것이다. 2000년 10월 조명록 차수의 워싱턴 방문과 조미 공동코뮤니케 발표, 뒤이은 올브라이트 국무장관의 평양 방문과 김정일 위원장과의 회담은 한국전쟁 이후 가장 극적인 북미관계 진전이었다. 다만 클린턴 대통령의 방북이 추진되다가 북한의 시간 끌기와 지나친 소심함 그리고 클린턴의 중동지역

정하게 끌어 올릴 수 있지만, 북미관계는 자체의 내적 대결구조와 논리를 갖고 있는 만큼 이것이 독자적으로 풀리지 않는 한, 남북관계의 질적 발전은 항상 제약을 받게 된다.

향후 대북정책은 남북관계 진전이 결국 북미관계 개선에 기여하도록 충분히 고려해야 하며 이를 위해서는 크게 두 가지의 충족 요건이 필요하다. 첫째 한국과 미국의 대북정책이 확고한 공감대를 가지고, 대북 접근법에 있어 폭넓은 공유를 해야 한다. 한미간 대북정책 기조의 차이가 크고 북한을 어떻게 다룰 것인가의 문제에서 서로 이견을 가질 경우 남북관계가 진전된다 하더라도 이는 오히려 미국의 불만을 초래할 수 있고 북미관계 호전에 큰 기여를 하기 어려운 게 지금까지의 현실이었다. 둘째 남북관계 진전이 단순한 관계 개선으로 끝나는 게 아니라 결과적으로 북한의 실질적 변화를 이끌어내야 한다. 즉 미국이 봤을 때 미국이 기대하는 바의 북한변화를 실제로 추동해내야 이를 바탕으로 북미간 협상이 진전되고 관계 개선이 시도될 수 있기 때문이다.

결국 대북포용정책을 통한 남북관계의 유지와 발전은 북미관계 악화가 초래하는 긴장고조를 막아내는 안전판이면서 동시에 향후 북미관계 발전을 가능케 하는 우호적 조건이고, 또한 북미관계는 남북관계의 근본적인 질적 발전을 가능하게 하는 필요조건이므로 향후 대북정책은 남북관계의 유지와 발전을 일관되게 견지하되 북미관계의 진전을 가져올 수 있는 방향으로 적극적인 노력을 기울여야 한다.

우선 관심과 시간벌기 등으로 끝내 북미정상회담이 이루어지지 못했다. 클린턴 저, 이순희·정영목 역, 『클린턴의 마이라이프』(안양: 물푸레, 2006).

제5장 참여정부 남북경제교류협력의 성과와 과제

권 영 경 (통일교육원)

I. 서론

지난 7월 5일 북한의 미사일 발사와 10월 9일 핵실험은 한 때 우리 사회 내부에 남북관계의 모든 것에 대한 재검토를 요구하는 목소리를 드높였었다. 일부 계층 및 언론에서는 모든 책임을 다 대북포용정책에 전가하면서 현재 진행되고 있는 모든 경제교류협력을 중단해야 한다고까지 강경하게 발언하기까지 했다. 마치 남북한 경제교류협력이 모든 문제를 악화시킨 것처럼 치부하면서 냉전시대로 돌아가야 한다는 위험한 발언도 서슴치 않았다. 이는 국민의 정부 이래 전개되어 왔던 남북경협이 반세기 넘는 남북관계에서 어떠한 기능적 역할을 해왔는지 그리고 그 전략적 의도는 무엇이었는지, 나아가서 한반도 통일문제를 우리 민족이 주도적 역할을 해가면서 풀어나가고자 할 때 우리의 전략적 정책수단으로는 무엇 무엇들이 있는지 등을 사려 깊게 생각하지 않는 감정적 태도에 지나지 않는다고 생각한다.

물론 북한의 동시다발적 미사일발사 및 핵실험은 우리 정부의 자율적 역할공간에 일정한 영향을 미쳤고, 또 이를 감안하지 않으면 안 되는 상황을 만들어내었음은 사실이다. 남북한 긴장완화와 화해협력을 통해 한반도 평화구조를 선순환적으로 만들어나가고자 하는 구도에 차질을 주었음은 부인 못하는 현실이라고 생각한다. 북한의 핵실험은 기존 남북경협정책의 동력에 영향을 주고 있는 것이다. 한편, 이런 상황에서 최근 한반도 정세는 6자회담이 재개되는 방향으로 나아가고 있지만, 결코 단기적으로 해결될 전망은 보이지 않은 채 국제적인 대북제재의 국면을 지속시켜 나갈 것으로도 전망되고 있다. 이 때문에 국제사회의 대북제재라는 변수가 남북경협정책에 개입될 수밖에 없는 현실도 나타나고 있다. 남북경협은 지금 많은 도전과 과제를 안게 되었다.

따라서 본고에서는 남북경협의 향후 발전방향을 모색하기 위해, 우선 참여정부의 대북포용 정책하에서 남북경협의 기능적 역할과 의미를 살펴보고, 그 성과부터 분

석적으로 검토해보고자 한다. 일각에서 제기되는 비판들이 가치중립적이지 않은 정쟁적 측면이 강하기 때문이다. 그런 다음 남북경협추진에 개입되고 있는 변수들과 과제들을 살펴보는 가운데 향후 남북경협정책의 방향성을 모색하고자 한다.

1. 참여정부 대북포용정책에 있어서 남북경협의 기능적 의미와 역할

남북한은 전후 냉전질서의 구축에 영향을 받아 분단된 과거 동서독과는 달리 민족내부 전쟁으로 분단이 고착되고 휴전상태라는 특수한 상황 속에서 분단체제를 지속시켜왔다는 특징이 있다. 이러한 남북한 분단구조의 특징은, 남북한의 체제경쟁을 '복지경쟁'의 특성을 보여 왔던 동서독과는 달리 '군비경쟁'이라는 특징을 보이게 하였으며, 오늘날 남북한으로 하여금 '안보의 딜레마'에 빠져들게 하였다. 즉 남북한이 협력의 게임보다는 대결의 게임을 지속적으로 하게 함으로써 전쟁재발 가능성을 내재하고 있는 불안정한 평화(unstable peace)상태에 머무르게 한 것이다. 그러나 냉전시기 남북한간의 불안정한 평화상태는 전 세계적인 냉전시스템에 의해 관리되고 있었기 때문에 그 균열의 가능성이 현재화되지 않았다. 오히려 모순되게도 탈냉전시대 들어와 부각된 북한의 체제위기로 인해 '북핵문제'라는 형태로 외재화되어 나타났다.

이 때문에 참여정부는 국민의 정부와 마찬가지로 통일 이전에 평화체제부터 우선 구축될 필요성을 인식하고 남북한 사이의 군사적 긴장완화 및 평화정착과 함께 비군사적·비정치적 분야의 교류협력, 특히 경제 분야에서의 교류협력의 확대 및 제도적 정착을 동시에 추진하는 병행적 접근법을 채택했다. 분쟁상태에 있는 두 국가간의 평화정착문제와 공동번영 문제를 순차적으로 보지 않고 동시적으로 추구되어야 할 문제일 뿐만 아니라, 양자가 상호의존적 관계에 있다고 인식하였던 것이다.[86] 한반도에 평화가 정착되려면 남북한 사이에 교류와 협력의 관계가 제도화되어야 하며, 교류협력관계가 제도적으로 정착되려면 한반도의 분쟁상황이 평화적으로 관리되고 평화시스템이 구축되어야 한다. 한마디로 남북한 사이에 평화와 번영의 관계를 선순환적인 관계로 구조화시켜 자연스럽게 평화적인 방법으로 한반도 통일문제

86) 박종철, "평화번영정책의 특징과 추진전략," 이승철외, 『21세기 동북아 국제관계와 한국』 (서울: 나남출판, 2004).

를 해결하고자 의도한 것이 참여정부의 평화번영정책이다. 물론 10월 8일 북한의 핵실험으로 이러한 참여정부의 구도에 대해 비판이 일부에서 제기되었지만, 근본적으로 한반도 평화정착 문제가 국제정치적 구도 속에서 해결될 수밖에 없는 속성을 갖고 있음을 볼 때 이러한 정책적 구도의 부분적 가능성 및 현실적 성과에 대해서 객관적으로 평가해 볼 필요는 있다고 생각된다.

그러나 이러한 선순환적 관계로 진입하기 위해서는 '계기적 동기'가 필요한데, 남북간 경제협력은 바로 그러한 기능과 역할을 하는 변수라고 할 수 있다. 분쟁당자간 사이에서 진행되는 경제협력은 설사 참여자 사이에 경제협력의 이익을 불균등하게 배분한다 하더라도, 이익을 제공하는 포지티브-섬 게임(positive-sum game)의 구도를 경험시킨다. 그리고 이 경험의 누적을 통해 교류협력의 후생효과(effect of welfare)를 깨닫게 하고 후생의 상실(loss of welfare)이라는 두려움 때문에 분쟁당사국들 사이에 분쟁의 발생을 억제하는 방향으로의 정책을 취하게 만든다.[87] 완전히 제거하지 못하더라도 적어도 다양하게 존재하고 있는 분쟁의 변수들을 줄여나가도록 유도한다.

국민의 정부에 이어 참여정부에서도 지속되어 온 활발한 남북한 경제협력은 협력의 제도화를 정착시킴으로써 이러한 현상을 실제 보여주었다. 물론 북핵문제의 미해결에 의해 정치·군사적 측면의 긴장완화문제를 여전히 남겨놓고 있지만, 비무장지대 인근을 경제활동 공간으로 전환시켜 과거에 비해 비무장지대 주변에서의 군사적 분쟁을 현격히 줄였음을 볼 수 있기 때문이다.

---

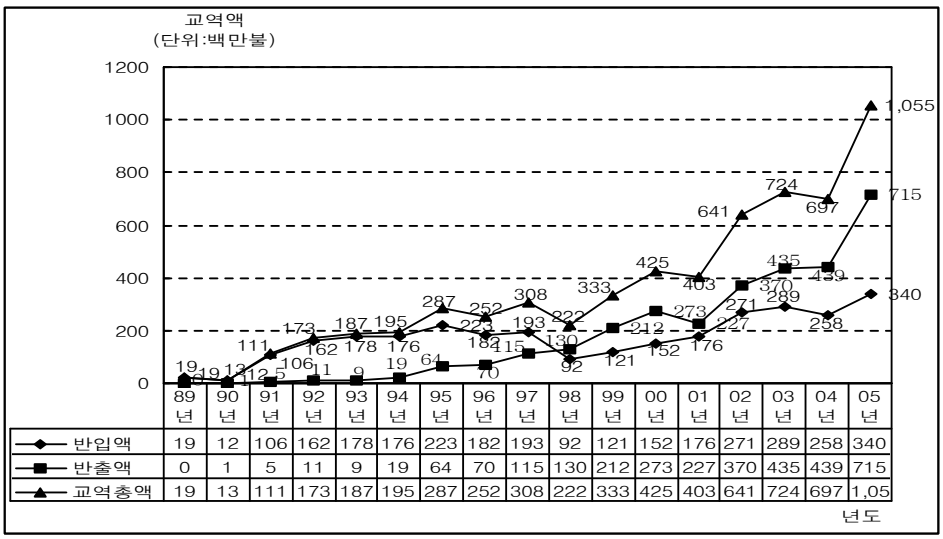
87) 이는 고전학파 시대 자유주의자들 이래 주장되어 왔던 '교역의 평화이론'(Theory of Peace through Trade)에 의거한 논리인데, 실제 국제정치적으로 많은 지역에서 실증되었다고 할 수 있다. 즉 EU의 성립과정, 중국-대만간 사례가 그러하다. Polachek Solomon W, "□ Conflict and Trade," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, no. 1 (1980), pp.57~78.

II. 참여정부 남북경제교류협력의 성과

1. 남북한 경제적 상호의존성의 확대

1988년 7.7선언 이후 17년간 전개되어온 남북경협의 역사에서 참여정부하의 남북경협은 남북경제공동체 형성의 반환점을 만드는데 기여하였다고 할 수 있다. 우선 남북경협의 외형적 규모를 살펴볼 때, 국민의 정부 이전 9년간('89~'97) 연평균 1억 7천만 달러, 국민의 정부('98~'02) 5년간 연평균 3억 2천만 달러 규모에 비해 참여정부하에서 남북경협규모는 지난 3년간('03~'05) 연평균 8억 2천만 달러의 양적 팽창을 나타내고 있다. 참여정부하에서 남북경협규모는 특히 2005년 10억 달러를 돌파하여 남북경협규모 1조원 이상 시대를 열어놓고 있다. 올해 8월말까지 남북경협규모가 이미 7억 7천만 달러로서 전년비 약 12.1%나 증가하고 있음을 볼 때 이 추세는 향후 선순환적으로 지속되어 나갈 것으로 예측되고 있다.

<표 1> 연도별 남북교역실적 추이



	89년	90년	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	00년	01년	02년	03년	04년	05년
반입액	19	12	106	162	178	176	223	182	193	92	121	152	176	271	289	258	340
반출액	0	1	5	11	9	19	64	70	115	130	212	273	227	370	435	439	715
교역총액	19	13	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425	403	641	724	697	1,05

년도

* 자료: 무역협회

남북경협규모 1조원 시대가 선순환적으로 전개되어 나갈 것으로 보이는 것은, 참여정부 들어와 단순 일반교역이 2억 달러를 돌파하여 안정적으로 이 추세를 유지하

고 있고, 위탁가공교역도 국민의 정부 5년간 연평균 1억 1천만 달러에서 1억 9천만 달러로, 특히 2005년도에는 2억 달러를 돌파함으로써 단순교역과 위탁가공교역 양 교역만 해도 4억 달러 이상을 차지하는 형태로, 무엇보다도 상업적 거래에서의 심화·발전이 나타나고 있기 때문이다. 2006년 올해 8월말 현재까지에도 일반교역은 1억 8천만 달러로 전년비 41.8%, 위탁가공교역은 1억 5천만 달러로 전년도에 비해 27.4%나 증가하고 있다. 교역당사자간에 교환의 이익(advantage of exchange)을 낳는 일상적인 경제적 거래라고 할 수 있는 일반교역과 위탁가공교역 합계액(상업적 거래)이 참여정부 이전까지 오랫동안 2억 달러 내외규모에서 부동의 상황을 보여주고 있을 때, 많은 전문가들은 북한 국내시장의 심각한 자원부족과 낮은 공장가동율로 인해 한 때 2억 달러대를 마지노선으로 논의한 적도 있었다.[88] 따라서 참여정부들어 상업적 거래가 4억 달러 규모를 돌파한 것은 남북경협이 이제 초기 모색단계를 넘어 경제적 상호의존 관계로 진입해 들어갔음을 의미한다고 할 수 있다.

<표 2> 상업적 거래의 추이

구분	국민의 정부					참여 정부			
	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	'06. 8월
일반교역	73	8.9	111	111	171	223 52.5%	171 39.1%	210 30.4%	189 32%
위탁가공교역	71	10.0	129	125	171	185 43.5%	176 40.3%	210 30.4%	156 26.4%
개성공단사업	0	0	0	0	0	0	42 (9.6%)	177 (25%)	181 (30%)
기타	0	0	16	8	13	17	48	93	64
상업적 거래 총계	**144**	**189**	**256**	**244**	**355**	**425 58.7%**	**437 62.7%**	**690 65.4%**	**590 76.1%**
비상업적 거래	78	144	169	159	286	299	260	365	185
총교역액	**222**	**333**	**425**	**403**	**641**	**724**	**697**	**1,055**	**775**

* 자료: 무역협회

88) 2002년도에 이르기까지 남북교역에서 일반교역은 1억 달러내외에 머물다가 2002년도에 겨우 1억 7천만 달러에 이르고, 위탁가공교역도 투자나 설비반출이 결합되지 않은 단순임가공형태가 대부분이어서 상업적 거래는 또한 사실상 물자교역이 대부분인 형태였다고 할 수 있다. 김영윤, "남북한 경제교류의 실태 및 평가," 『2003 한독경상학회 국제심포지움 자료집』 (2003년 10월).

그러나 참여정부 들어와 상업적 거래가 이렇게 크게 증대하고 있는 것은 일반교역 및 위탁가공교역의 증대 외에 개성공단사업이 본격화된 것도 한 요인이었음을 부인할 수 없다.[89] 남북경협 17년의 역사를 시계열적으로 살펴보면 1995년도에 남북경협규모는 2억 달러 시대를 개시하여 제2단계로 진입하는데, 이는 1994년 김영삼 정부 시절 제정된 남북경협활성화조치에 힘입어 그동안의 일반교역 위주에서 위탁가공교역이 본격적으로 전개되었기 때문이었다. 그 후 1999년에 이르기까지 남북경협은 2~3억 달러 대에서 크게 증가하지 않은 모습을 보이다가 2000년도에 4억 달러대로 증가하여 제3단계로 진입하였다. 이 당시에는 1998년도에 남북경협활성화조치를 개정하여 일반교역을 네거티브 시스템에서 포지티브 시스템으로[90] 전환한 효과도 있었지만, 금강산관광사업·경수로건설사업 등 남북경제공동체 형성을 위한 투자성 사업과 더불어 대북지원이 증대했기 때문이었다. 즉 국민의 정부 제3단계에서는 초기 투자지출이 많이 들어가는 투자협력사업이 남북경협을 견인하는 형태였고, 이는 2003년도까지 지속되었다.

그러나 참여정부 들어와 남북경협은 한편으로 일반교역 및 위탁가공교역이 점진적인 증가추세를 보이는 가운데, 다른 한편으로 2004년 12월부터 개성공단사업이 본격 생산가동에 들어가기 시작함으로써 상업적 거래액이 전체 남북경협에서 50%대를 돌파하여 2005년 말 현재 65.3%를 차지하고 경협의 형태면에서 질적인 변모를 나타내게 된다. 이는 <표 2>에서 보듯이, 2005년도에 전체 상업적 거래액에서 위탁가공교역과 개성공단사업이 합계 55.4%를 차지하고 있는데서 찾아볼 수 있다.[91] 위탁가공교역은 남쪽에서 원부자재를 북한에 가져가 북한의 공장 설비를 이

---

89) 1989년 이후 2004년도에 이르기까지 남북교역 통계는 상업적 거래에 일반교역과 위탁가공교역만 포함시켰었다. 그러나 남북경협의 심화에 의해 투자협력사업이 확대되고, 금강산관광 및 개성공단사업과 같은 투자협력사업을 비상업적 거래로 분류하는 것은 이들 사업이 장기적으로 투자수익이 발생하는 경제논리상 문제점이 있다는 제기에 따라 2005년부터 상업적 거래로 분류되었다. 『통일부 보도자료』, (2005년 1월 21일).

90) 위탁가공교역을 위한 설비의 반출제한 및 투자규모 제한을 완전히 폐지하고, 투자제한업종도 허용될 수 있는 품목으로 네거티브 식으로 리스트 화되어 있던 것을 투자 불가능한 품목으로 포지티브한 방식으로 리스트화했었다. 즉 기업들이 정경분리 원칙에 따라 자율적인 판단 하에 남북경협을 추진할 수 있도록 기존의 남북경협제한조치들을 철폐한 것이다. 통일부, 『1998 통일백서』 (서울: 통일부, 1998).

91) 개성공단사업이 2005년 상업적 거래에서 차지하는 비중은 25%나 된다. 그리고 2006년 8월말 현재 개성공단사업은 1억 8천만 달러로 벌써 작년 규모를 초과하여 상업적 거래

용해 제품을 생산해 남한으로 다시 반입하는 교역이고, 개성공단사업은 주지하다시피 남한의 자본과 기술이 북한의 노동력과 결합해서 이루어지는 경협으로서, 두 경협방식 모두 1970년대 이후 경제발전단계가 상이한 국가간에 일반적으로 나타나고 있는 산업내분업방식이라고 할 수 있다. 한 마디로 남북경협은 참여정부 들어와 산업간 무역의 확대발전과 더불어 아직 초보적 수준이지만 수직적인 산업내분업의 모습으로까지 발전하고 있는 것이다.[92]

따라서 이제 남북한 경제관계는 제4단계로 진입하여 두 인접 경제지역간에 자연스럽게 이루어지는 '자연적 경제공동체'(natural economic community)형태를[93] 상당히 진척시켜 나가고 있다고 할 수 있겠는데, 이는 다음과 같은 계량경제학적 통계치로도 밝혀진다. 즉 우선 다음 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 남한의 대외무역액에서 남북경제교역이 차지하는 비중은 0.1~0.2%사이로 유지되고 있는 반면, 북한의 대외무역에서 남북경제교역비중은 국민의 정부 시절 연평균 15%대에서 참여정부 3년간 연평균 23%대로 크게 증가하고 있다. 남북경협은 북한의 입장에서 보았을 때 북중경협에 이어 두 번째 비중으로 정착하고 있는 것이다.

대비 30%의 비중을 차지하고 있다.

92) 중소기업진흥공단이 2006년 10월 37개 위탁가공업체를 대상으로 조사한 바에 의하면, 67%의 위탁가공업체가 지속적으로 북한과의 위탁가공업을 추진하고 있으며 80%의 업체는 향후에도 계속 추진하겠다고 응답했다고 한다. 이는 최근 상업적 거래에서 위탁가공교역이 지속적인 증가추세에 있을 뿐만 아니라, 안정적인 비중을 차지하고 있음을 보여주는 반증으로서 개성공단사업과 더불어 남북한 수직적 산업내분업이 점점 더 확대되어 가도록 해주는 요인이 되고 있다.

93) 스칼라피노에 의하면, 원래 인접해 있는 두 국가간 사이에는 정책 의지적으로 경제공동체를 지향하지 않더라도 지정학적 관계로 인해 자연스럽게 경제적 협력관계를 맺게 되어 있는데 이를 자연적 경제공동체라 한다. 남북한은 분단국가로서 경제적 관계가 완벽하게 단절해 왔었기 때문에 우선 무엇보다도 이러한 자연적 경제협력관계부터 구축할 필요성이 있다. Rober Scalapino, "The Politics of Development and Regional Cooperation in Northeast Asia," in Regional Economic Cooperation in Northeast Asia ed. by, W.B.Kim et at., *Proceedings of the Vladivostok Conference* (August, 1992), pp.25~27.

<표 3> 남북한 경제적 상호의존성 추이

년도	남한무역에서 남북교역비중	북한무역에서 남북교역비중	남한의 대북교역 의존도	북한의 대남교역 의존도	북한의 개방지수 (대외무역액/ 북한 GDP)
1990	0.010 %	0.3 %	5.33E-05	0.0005829444	0.190519
1994	0.098	9.3	0.000483591	0.009179104	0.099057
1998	0.098	15.4	0.000641251	0.017614048	0.114445
1999	0.126	22.5	0.000747251	0.021055443	0.093671
2000	0.128	21.6	0.000830688	0.02530631	0.117441
2001	0.138	15.1	0.000836624	0.025684904	0.144586
2002	0.204	22.1	0.001185175	0.038127765	0.132941
2003	0.194	23.2	0.001226837	0.040352283	0.129946
2004	0.146	19.6	0.001021395	0.033509615	0.1375
2005	0.193	26.0	-	-	-

* 자료: 통계청·무역협회
* 주: 남한의 대북교역의존도, 북한의 대남교역의존도 지수는 주성환(2006) 논문을 참조

북한의 이러한 대남무역의존도 증가는 남북한 사이에 경제적 상호의존성은 말할 것도 없고 교역상대로서의 중요도도 증가시키고 있는데, 이는 남한의 대북교역의존도 및 북한의 대남교역의존도 지수로도 파악될 수 있다. 남한의 대북교역의존도 = 남북교역액 ÷ 남한 총GDP, 북한의 대남교역의존도 = 남북교역액 ÷ 북한 총GDP를 말한다. 한국은행이 현재 2005년도 북한의 GDP 추정을 새로운 방법으로 조정하고 있는 관계로 인해 2005년도의 지수를 공백으로 남겨 놓았지만, 최근 북한의 경제성장률이 2~3%내로 유지되고 있고 2005년도 남북교역규모가 2004년도에 비해 크게 증가하고 있음을 볼 때 이 지수들은 여전히 지속적으로 증가추세를 보일 것으로 생각된다.

2. 북한의 개방지수 확대에 기여

참여정부 들어 이렇게 급증된 남북경협규모는 북한의 개방화를 유도하는데도 일정 부분 기여하고 있는 것으로도 평가된다. 우선 위 <표 3>에서 보는 바와 같이,

북한의 개방지수는 2001년도 이후부터 크게 증가하고 있고, 이 추세는 참여정부 들어와서도 지속되고 있다. 물론 북한의 개방지수 확대에는 북한이 2000년대 들어와 경제가 활성화되고 이로 인해 다른 나라와의 대외무역 특히 북·중간 교역확대가 크게 증대함으로써 이것이 일조하고 있음도 인식할 필요가 있다. 북·중간 교역규모는 다음 <표 4>에서 보듯이 2000년도 북한 대외무역의 20%(4.8억 달러) 수준에서 2005년 39%(15.8억 달러)로 그 비중이 크게 급증하고 있는 실정이다(남북경협을 포함할 때의 비중). 북한은 '북한식 경제개혁·개방'을 본격적으로 추진하는 7.1경제관리개선조치를 시행하면서 주민들의 소비생활 향상 및 유통경제의 활성화를 위해 중국 공산품들의 수입 및 종합시장에서의 거래를 허용하였을 뿐만 아니라, 국영기업들의 정상화를 위해 중국으로부터 일부 원자재 및 공장 설비들을 적극 수입하고, 식량 및 에너지도 중국으로부터 크게 수입을 늘렸다. 이 때문에 북·중간 교역은 1990년대 한 때 3억 달러대까지 하락하던 데서 2005년도에 15억 달러대로 급증하였다. 올해에도 북·중간 교역은 북핵실험에도 불구하고 이미 꾸준히 증가하여 전년도 수준 이상을 보일 것으로 예측되고 있다.

<표 4> 북·중 교역과 남북경협의 비중 비교

(단위: 백만달러)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005
북한의 무역총액	2,395	2,673	2,902	3,114	3,784	4,054
북중무역액	488	737	738	1,024	1,385	1,580
비중	20.4%	27.6%	25.4%	32.9%	36.6%	38.7%
무역수지	-413	-406	-196	-232	-214	-582
원유도입액	75.6	108.8	76.5	121	139.3	197.7
무상원조액	27.6	69.1	16	10.9	14.6	38.1
(합계)	(103.2)	(177.9)	(92.5)	(131.9)	(153.9)	(235.8)
실제 적자액	-310	-226	-104	-100	-60	-351
남북교역액	425	403	641	724	697	1,055
비중	21.6%	15.1%	22.1%	23.2%	19.6%	26.0
상업적거래 교역수지	51.9	97.8	173.1	148.4	158.2	194.4

* 자료: 무역협회, 통일부, 이영훈(2006)
* 주: 북·중간 교역의 실제 적자액 계산은 이영훈(2006) 참조.

그런데 북·중간 무역에서 북한은 지속적으로 적자상태에 있고 특히 2005년도에는 5억 8천만 달러라는 사상 최대의 적자를 내고 있다. 그러나 북·중 교역 통계는 중국측 통관기준으로 작성되고 있어서, 이 중 중국이 사실상 무상에 가까운 가격으로 공급하는 식량·생필품 및 장기차관 형태로 북한에 지원하는 '지원성교역액'이 북한의 수입통계로 잡혀 있는 점을 감안하면 북·중교역에서의 무역수지 적자는 크게 줄어들게 된다. 한 연구에 의하면[94] 이러한 점을 고려할 경우 2004년도의 경우 실제 적자액은 6천만 달러에 불과하고, 사상 최대의 적자를 기록한 2005년도에는 3억 5천만 달러일 것으로 추측된다고 한다.

북한의 입장에서 보았을 때 적지 않은 규모의 이러한 무역수지 적자를 북한은 무엇으로 보전하는 것일까? 이는 북한이 남북경협에서 벌어들이는 외화로 북·중간 무역수지 적자를 보전하고 있는 것으로 판단된다. 그 이유는 북중간 교역에서의 실제 적자폭은 매년 북한이 남북경협에서 얻는 흑자 폭과 비슷한 규모로 전개되고 있기 때문이다. 위의 <표 4>에서 보듯이, 북한은 남한과의 상업적 교역으로 2004년 1억 5천만 달러, 2005년 1억 9천만 달러의 흑자를 얻고 있지만, 여기에 개성공단사업에서 얻는 임금소득, 금강산관광사업에서 얻는 관광대가비용 들을 합할 경우 대략 북·중간 교역에서의 적자규모와 비슷함을 발견하게 된다. 즉 남북경협규모의 확대는 북한으로 하여금 북·중간 교역을 발전시키고 궁극적으로 북한의 개방지수를 높이는데 토대가 되고 있는 것이다.

3. 신남북경협모델의 모색과 개성공단 개발

1) 신남북경협모델의 모색

다른 분단국들의 경협과 비교해 볼 때 남북경협은 17년의 역사에도 불구하고, 아직 양적 규모도 작고 분절된 두 지역경제를 산업간 내지 지역간에 상호 연계된 분업수준으로 정착하고 있지 못하다. 동서독의 경우 1970년 양독교역액이 41억 3천DM에서 동서독관계가 정치, 경제, 사회, 문화 전 분야에 걸쳐 협력적 관계로 제도적으

94) 이영훈, "최근 북·중 경제관계의 특징과 시사점," 『KDI 북한경제리뷰』, 제8권 제3호 (2006).

로 정착하는 1985년경에는 155억 3천DM로 연평균 14.2%씩 성장함으로써 동독 대외무역에서 양독교역 비중이 8~9%대로 유지되고 있을 정도였다. 대만·중국의 경우 1990년 25억 달러에서 2003년 583억 달러로 눈부시게 증가함으로써 대만의 대외무역에서 양안교역이 차지하는 비중이 2002년 현재 17.2%이고, 중국의 대외무역에서의 그 비중은 7.2%로 산업간 교역을 뛰어넘어 산업내교역이 절대 다수를 차지하고 있는 실정이다.[95] 물론 이들 분단국들의 경우 남북경협과 비교해 볼 때, 첫째 분단국 양당사국간에 흡수통일식의 체제경쟁보다는 평화공존을 지향하는 실용주의적·점진적 접근전략이 정치·군사적으로도 정착되어 있었고, 둘째 사회주의국가인 동독과 중국은 대외개방에 대해 적극적으로 개방적 자세를 취한 반면 북한은 제한적 태도를 취하고 있고, 셋째 양독과 양안간에는 베를린과 홍콩이라는 완충지대가 있어 분단 직후 극단적 상황 하에서도 결코 경제교류를 중단한 적이 없었고 이 완충지대를 통해 경제교류의 지속성을 끌어내었으며, 넷째 국제정치환경과 분단국경협간에 갈등구조가 없었다는 상이점이 있었다.[96] 그러나 이러한 상이점을 감안하더라도 남북경협의 저조성과 낮은 단계를 돌파할 새로운 경협모델을 개척할 필요성이 있었다.[97]

이에 따라 참여정부는 2003년 6월부터 개성공단을 적극적으로 개발하면서 북한과의 경제협력회담시 새로운 방식의 남북경협을 개척할 필요성을 지속적으로 피력하였다. 그 결과 2005년 7월 제10차 남북경제협력추진위원회 회담에서 북한과 '호혜와 상생'의 원칙에 입각한 새로운 방식의 남북경협을 추진하기로 합의하였다. 그동안 지원성 경협방식으로 전개되어 왔던 남북경협방식을, 남과 북 두 경제지리상에 보유하고 있는 요소부존도의 차이를 '분업의 이익'을 도모하는 정상적 경제거래 형태로 발전시켜 나가기로 합의한 것이다. 즉 남한이 북한에 절실하게 필요한 의류,

---

95) 고정식, "대만·중국의 교류협력이 우리에게 주는 시사점," 미발표 논문 (2004).

96) 권영경, "분단국 경협사례에 비추어 본 남북경협의 특징과 과제", 『동북아정세변화와 남북관계』, 국제지역학회·동북아학회 공동학술대회 자료집 (1999년), pp.89~91.

97) 앞서 살펴본 바와 같이 남북경협규모는 2005년 말 현재 남한의 대외무역에서 0.2% 비중에 지나지 않은 반면, 북한의 대외무역에서 그 비중은 26%일 정도로 비대칭적이다. 사실상 지원성 경협을 행했던 서독의 대외교역에서 양독경협 비중이 1980년대 1~2%대였음을 감안한다면, 적어도 남북경협규모는 남한 대외무역의 1%대 수준으로까지 끌어올려질 필요가 있다. 즉 30억 달러 규모 정도는 되어야 남북한 사이에 지역경제 연계성이 구축된다고 할 수 있다.

신발, 비누 등의 원료를 제공하면 북한은 그 대신 아연, 마그네사이트, 석탄, 인회석 등 지하자원의 개발투자권 및 생산물을 제공하기로 한 것이다. 또한 참여정부는 신경협모델로서 농업, 수산업부문에서의 산업간 협력도 북한과 합의하였다. 민간차원에서 진행되고 있는 일회성 지원성격의 농업협력을 개발성격의 반관·반민의 남북한간 농업협력 형태로 발전시키고, 제3국의 불법어로활동을 공동으로 저지하면서 북한의 수산자원을 남북한이 공동으로 생산·가공·유통하기 위한 수산업협력도 추진하고자, 2005년 7월에 제1차 남북수산협력실무협의 회담을, 8월에는 제1차 남북농업협력위원회 회담을 개최하였던 것이다.

물론 주지하다시피 참여정부 들어와 모색된 이러한 새로운 남북경협모델은 11차 남북경제협력추진위원회 및 각각의 1차례 실무회담 이후 남북한 사이의 정치·군사적 환경으로 인해 더 이상 진척되고 있지 못하다. 그러나 향후 남북관계의 발전 속에서 새롭게 전개할 수 있는 경협모델을 기본적으로 설정해 놓았다는 면에서 그 의미는 아주 크다고 할 수 있다.

2) 산업내분업으로서의 개성공단 개발

개성공단개발사업은 2000년 8월 현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회간에 「공업지구 건설운영에 관한 합의서」를 체결함으로써 시작되었지만, 그 본격적인 개발은 참여정부 들어와 2003년 6월부터 시작되었다. 이 사업은 현재로서는 남북경협의 활성화를 이끄는 선도사업이지만, 본래 계획대로 공단개발이 완성될 경우 남북경제공동체의 가시화를 보여주는 대표적인 사업이다. 이 사업은 사실상 단기적으로 볼 때 비무장지대 인근에서 진행되고 있기 때문에 비무장지대를 평화지대로 만들고, 휴전선을 비즈니스를 목적으로 하는 경제인들의 상업통로(corridor of commerce)로 전환시키고 있다는 의미에서 한반도 냉전질서를 해체시켜나가는 평화사업으로서의 의미를 더 강하게 띠고 있다. 그러나 철저하게 단절되어 있었던 남북한 경제지리를 자연스럽게 연결시키고 인프라들을 연계하고 하나로 통합해나가는 역할도 동시에 수행하고 있음으로써 남북경제공동체 형성의 거점적 역할을 하고 있다. 또한 북한의 우수하고 저렴한 노동력과 남한의 뛰어난 기술 및 풍부한 자본이 결합되어 상호 경제적 이익을 창출하고 각기 지역경제성장에도 기여한다는 면에서 상생과 번영의 남북협력사업의 성격도 갖고 있다. 개성공단개발은 다음 <표 5>와

같은 마스터 플랜 하에 추진되고 있다. 장기적으로 공단 800만평, 배후도시 1,200만평 등 총 2,000만평을 개발할 계획인데, 이 규모는 남한의 창원공단과 창원시를 합한 규모이다. 2,000만평 전체가 개발되면 북한 근로자는 무려 35만 명이나 고용될 것으로 예측되는데, 이 단계에 이르면 아마도 북한이 보다 적극적으로 개방화되고 남북한은 제도적으로 평화공존되고 있는 '사실상의 통일' 상황으로서 남북경제공동체는 정착단계에 이른 것으로 평가될 것이다.

<표 5> 개성공단 총개발계획

구 분		1단계	2단계	3단계	확장구역	개성시가지	합계
면적 (만평)	공 단	100	150	350	200	-	800
	배후도시		100	200	500	400	1,200
개 발 일 정		'02~'07	'06~'09	'08~'12	추후협의	추후협의	-
입주기업(개)		300	700	1000			2,000
고용인원(명)		7만	13만	15만			35만

* 주: 개발일정은 북한과의 협의에 따라 추후 변경가능
* 자료: 통일부

참여정부는 출범 직후부터 개성공단사업이 남북관계 발전 및 북한의 개방화에 미치는 이러한 폭발적인 영향력을 인식하고 우선 시범단지 28,000평부터 조성하는 가운데 1단계 100만평 개발을 추진해왔다. 즉 외부자본의 적극적 유입을 위해 전체 인프라를 먼저 구축한 다음에 공단을 조성해나가는 방식이 아니라 인프라 구축과 공단조성 그리고 개발계획을 동시적으로 시행해나가는 two-track방식에 따라 1단계 100만평 개발을 추진해왔다.

그 결과 2006년 5월 1단계 100만평의 공단 부지조성을 완료하고 2006년 10월말 현재 도로, 상하수도, 교량, 조경공사 등 구조물공사를 50%정도 진척시키고 있는데, 내년 상반기에는 완료될 전망이다. 공단사업의 필수 인프라시설인 전력은 우선 남한으로부터의 배전방식에 의해 2005년 3월부터 1만 5천kw가 송전되고 있는데, 2006년 4월 송전방식에 의한 10만kw 송전탑 건설도 시작됨으로써 이 또한 내년

초에 완성될 예정이다. 통신의 경우 장비관련 미국 EAR(수출관리규정) 라이센스를 2005년에 획득함에 따라 '05년 12월 28일부터 개통되어 '06년 9월말 현재 288회선이 운용되고 있는데, 향후 대북협의를 거쳐 1만 회선까지 개통할 예정으로 있다.

<표 6> 개성공단 1단계 100만평 개발 현황('06.10월말)

구 분	내 용	공정률	완료
부지조성공사	1단계 100만평 부지조성	100%	'06.5월
구조물공사	도로, 상하수도, 교량, 조경공사 등	49%	'07년초
내부기반시설	용수시설(6만톤/일)	05.12 착공	'07년초
	폐수처리장(3만톤/일)	'05.4 착공	'07년초
	폐기물처리장(1.5만평)	'05.12 착공	'07년초
전력	'05. 3.16일 1.5만 kw공급(배전) 10만kW 송선시설	'06.4 착공	'07년초
통신	'05.12.28일 개통, 현재 288회선 운용 1만회선	향후 대북협의를 거쳐 추진	'07년초

* 자료: 개성공단사업지원단

한편, 참여정부는 이러한 내·외부 인프라조성과 더불어 공단의 조기가동에도 적극 노력하여 '06년 10월말 현재 총 78,000평의 공단을 기업들에게 분양하였다. 우선 2004년 6월 28,000평에 입주할 15개 시범기업을 선정하고 2004년 12월부터 생산에 들어갔는데, '06년 10월말 현재 15개 시범단지 기업들은 모두 공장가동중이다. 그리고 2005년 9월 1단계 5만평을 24개 기업 및 기관들에 분양하였는데, '06년 10월말 현재 21개 업체가 협력사업 승인을 받고 11개 기업이 공장 건축 중이고 3개 기업이 공장가동중이다. 아마도 내년 상반기면 절반 이상의 기업·기관들이 본격 생산에 들어가지 않을까 전망되고 있다. 1단계 100만평 중 나머지 57만평도 올해 점차적으로 모두 분양할 예정이었으나 북한의 미사일 발사 및 핵실험 사태로 현재에는 유보된 상태이다.

<표 7> 개성공단 분양 현황

구 분	업 종	업 체 명
시범단지 (15개), 2만8천 평	섬유, 봉제, 신발, 전자, IT부품, 시계, 자동차부품, 플라스틱제품 등	삼덕통상, 문창기업, 부천공업, 대화연료펌프, 태성산업, SJ테크, 호산에이스, 신원, 소노쿠진웨어, 로만손, 재영솔루텍, 매직마이크로, TS 정밀, 용인전자, 제씨콤
<본단지 5만평> 일반 공장용지 (17개)	섬유봉제의류	코튼클럽, 평안, 좋은사람들, 진글라이더, 성화물산, 엠엔에스, 평화유통, 제일상품, 육일섬유, 지아이씨상사, 서도산업, 아이보리, 녹색섬유, 에스엔지(14개)
	가죽가방신발	아트랑, 제이슨상사, 밀리온스(3개)
협동화단지 (2개 컨소시엄)	섬유봉제의류	만선, 한국마이크로휠터, 화인레나운(3개)
	가죽가방신발	삼덕통상, 영일신소재, 영화상사(3개)
아파트형 공장용지	섬유봉제의류 가죽가방신발	한국산업단지공단이 건설·분양(40여개)

* 자료: 개성공단지원사업단

이러한 과정으로 추진 중인 개성공단은 2005년도 이후 현재까지 아직 약 1년반여 동안 운영해 본 경험밖에 없기 때문에 그 성과 및 효과성을 벌써 평가하기에는 이르다고 할 수 있다. 그러나 개성공단사업은 북한 핵문제라는 외생변수에 일정한도 영향을 받을 수밖에 없으면서도 남북한이 '협력의 게임'을 내재화하고 공동의 번영구도를 만들어나가는데 상당한 폭발력을 갖고 있는 사업임을 보여주고 있다. 아래 <표 8>에서 보듯이, 불과 1년 사이에 북한 근로자의 고용숫자가 4.7배, 일일 출입경 인원 4배, 1일 출입경 차량 1.5배, 월생산액 65배, 월 반출입 중 개성공단 비중이 1.3배나 늘어났기 때문이다. 2005년도 이후 남북경협이 10억불 시대로 돌입하게 된 것도 개성공단사업에 힘입은 바가 크다.

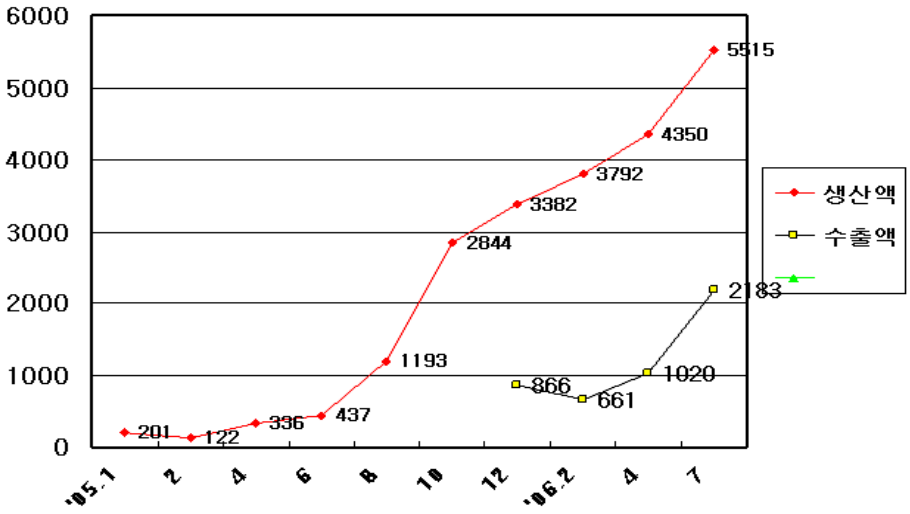
<표 8> 개성공단 1년의 성과

구 분	'04년12월(A)	'05년12월(B)	증가(B/A)
입주기업 수	2개	15개	7.5배
북측 근로자	1,200여명 (입주기업 300명, 기타 900명)	6,000여명 (입주기업 4,200명, 기타 1,800명)	5배
남측 체류 인원	300여명	550여명	1.8배
왕래 인원(1년)	11,806명	52,849명	4.5배
왕래 차량(1년)	4,633대	20,588대	4.4배
한달 제품생산액	4.4만달러	339만달러	77배
한달 반입물자	4.4만달러	320만달러	72배
전력·통신 공급 여부	미공급 (발전기·국제전화 사용)	전력(3.16)·통신(12.28) 공급	-
외국인 방문	0명	44명	-
부지조성 공정률	40%	99%	-
편의시설	식당	편의점, 은행, 병원, 식당	-

* 자료: 개성공단사업지원단

따라서 이러한 변화상으로 볼 때 만일 1단계 5만평에 입주하는 기업들이 내년부터 본격가동에 들어가면 남북경협규모는 적어도 지금의 1.5배 이상 규모로 늘어나지 않을까 기대된다. 불과 지난 1년여 동안의 시범단지 입주기업들만의 생산 및 수출동향을 월별로 살펴보면 다음 <그림 1>과 같이 가파르게 지속적으로 상승추세를 나타내고 있기 때문이다. 즉 개성공단 전체 생산액은 2005년 1월 20만 달러, 12월 338만 달러, 2006년 7월 550만 달러로 늘어남으로써 '06년 9월말 현재 총누적액 6,225만 달러의 생산실적을 나타내고 있는 것이다. 수출의 경우 2005년 86만 달러에서 '06년 9월말 현재 224만 달러로 증가하여 총누적액 1,356만 달러의 실적을 나타내고 있다.

<그림 1> 개성공단의 생산 및 수출 추이



개성공단의 이러한 가동기업 및 생산액의 증가는 북측 근로자의 고용도 급속도로 증가시켜, '06년 9월말 현재 개성공단 전체에 고용된 근로자의 숫자는 8,911명에 이르고 있으며, 남한 근로자는 739명이 일하고 있다. 한 마디로 시범단지의 본격 가동만으로도 남북한 근로자가 거의 1만 명 가까이 함께 일하고 있는 셈이다. 시범기업들은 지난 1년여 동안 개성공단에서 공장을 운영해 본 결과, 북한 근로자들이 양질의 노동력인데 반해 법정 최저임금이 57.5달러이고 실제 평균 1인당 지불된 임금액이 64.7달러로서 중소기업들이 국내시장에서 해외로부터 밀려들어오는 저가 상품의 공세나 국제시장에서의 가격경쟁력을 갖추게 하는데 상당한 장점을 지니고 있다고 보고 있다. 물론 아직 해결해야 할 통행·통신·통관문제 등과 원산지판정 문제, 전략물자반출 문제와 더불어 북핵문제까지 겹쳐 안정적으로 기업을 운영하기에 많은 과제들이 남아 있지만 이러한 문제들이 어느 정도 해결되기만 하면, 개성공단은 남북한의 경협형태를 새로운 방식으로 발전시켜 나가는 신경협모델이 될 것이라고 말하고 있다.

상업적 측면에서 보았을 때 개성공단 개발 이전의 남북경협은 앞의 1)절에서 언급하였듯이, 위탁가공교역이 점진적으로 증가하고 있더라도 대부분 단순 임가공이었기 때문에 사실상 물자교역 형태, 즉 산업간 교역(inter-industry trade)이라는 고전

적인 선·후진국간 교역이 주형태였다고 할 수 있다. 산업간 교역은 요소부존도의 차이에 의해 발생하는 교역으로서 고전적으로 선진국-공업제품, 후진국-농업 및 1차 상품간 교역방식으로 진행되는 교역을 말한다. 그러나 개성공단개발사업은 기초원자재 및 중간재를 반출해서 완성제품을 개성공단에서 생산한 후 국내시장으로 반입·판매하거나 아니면 국내시장을 경유하여 해외로 수출하거나, 또는 개성공단에서는 반제품을 생산하여 국내시장으로 반입한 후 국내시장에서 완제품으로 완성하는 방식의 산업내분업을 가능케 함으로써 남북한 사이에 산업내교역(intra-industry trade)이라는 신경협모델을 유인해 내고 있다. 특히 수직적 산업내분업을 구조화함으로써 남북경제공동체 구축의 실제적 가능성을 높여주고 있다.

많은 국제경제학자들의 실증적 분석에 의하면,[98] 선진국간의 산업내분업은 제품의 차별화, 규모의 경제, 요소부존도의 유사성, 낮은 무역장벽 등의 요인에 의해 이루어짐으로써 주로 수평적 산업내분업 형태를 나타내지만, 선·후진국들 간에는 요소부존도의 차이에 의한 노동집약도, 외국인직접투자 등의 요인에 의해 수직적 산업내분업이 주요 형태로 자리 잡게 된다고 한다. 개성공단사업은 바로 이런 측면에서 현재 수직적 산업내분업을 야기하고 있지만, 향후 북핵문제가 해결되어 남한의 첨단 및 중위 기술산업분야도 투자가능하게 되면, 점진적으로 수평적 산업내분업으로의 확대도 가능하게 할 것이다. 따라서 이런 면에서 볼 때 참여정부 들어와 추진된 개성공단개발은 상생과 번영의 사업이라는 수사학적인 표현이 아니더라도 남북경협을 새로운 단계로 심화·발전시키는 계기가 되고 있다고 할 수 있다.

4. 남북경협기반의 제도화와 육·해·공 물류체계 구축

남북경협의 양적·질적 확대는 남북경협이 정치적 환경에 크게 영향을 받지 않고 안정적으로 추진될 수 있도록 이를 규범하고 규율화하며 지지해 주는 제도적·법적

---

98) Grubel and Lloyd(1975), Balassa and Bauwens(1988)는 1인당 소득수준이 높고, 무역장벽이 낮고, 무역상대국간의 요소부존도가 비슷한 선진국간에 수평적 산업내분업이 활발함을 실증한 반면, Aturupane et al.(1999)은 1995~99년간 동유럽 8개국가과 EU국가들 사이에 외국인직접투자와 노동집약도의 상관관계에 의해 수직적 산업내분업이 전체 교역의 80~90%를 차지하고 있음을 실증하였다. 또한 Fukao et al.(2002)은 일본과 동아시아 국가간에는 외국인직접투자가 밀접한 영향을 미쳐 수직적 산업내분업이 활발함을 실증하였다.

장치들의 구축이 필수적으로 요구된다. 최근에 이르기까지 남북경협은 사실 이러한 장치들이 없이 기업인들에 의한 일종의 '모험사업'(adventure business) 형식으로 추진되어 왔다고 할 수 있다. 이에 따라 참여정부는 국제교역시 양국가간의 경제교류에서 요구되는 각종의 다양한 경제협력관련 합의서들을 북한과 채택하는데 노력하면서 이들이 법적 구속력을 갖도록 국회 본회의 통과를 거쳐 정식으로 발효시키는데 주력하고, 다음 <표 9>와 같은 제도적·법적 장치들을 구축하였다. 북한도 남북한 사이에 체결된 합의서들을 조약수준으로 격상시키고 남북경협을 규범화할 필요성을 인식하고 남북경협의 가장 핵심이라고 할 수 있는 4대경협합의서를 2003년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회의 의결을 거쳐 정식 발효시켰다. 나머지 합의서의 경우 아직 최고인민회의의 의결을 거치지 않고 있지만 조만간 정식 발효시킬 것으로 기대된다. 또한 북한은 북남경제협력법을 2005년 7월 제정하였는데, 이는 아마도 참여정부 들어와 남북경협의 안정적·제도적 발전이 광범위하게 제기되면서 북한 역시 남쪽의 남북교류협력법에 조응한 법의 필요성을 인식해서 취한 조치가 아닌가 생각된다.

<표 9> 남북경협관련 제도적·법적 장치의 구축

남북경협관련 합의서	채택일시	국회통과
4대남북경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁절차, 청산결제 등)	2000.12.16	2003.6.30 국회통과, 2003.8.20 정식 발효
남북 사이에 거래되는 물품의 원산지확인 절차 합의서	2003.7.31	
개성공업지구 통관에 관한 합의서	2002.12.8	2004.9.23 국회통과
개성공업지구 검역에 관한 합의서	2002.12.8	
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	2004.1.29	
남북사이 차량의 도로운행에 관한 합의서	2002.12.6	
남북상사중재위원회 구성・운영에 관한 합의서	2003.10.12	
개성공업지구 통신에 관한 합의서	2002.12.8	2004.12.9 국회통과
남북사이의 열차운행에 관한 합의서	2004.4.13	
남북해운합의서	2002.12.28	
남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서	2004.5.28	

* 자료: 『2005 통일백서』, 통일부, p.141.

이러한 제도적 장치들의 마련은 남북경협이 더 이상 예측불허의 남북관계로 인해 영향을 받지 않고 국가간의 정상적 경제교류 형태로 안착시켜나가는데 역할을 하고 있다. 그러나 북한의 열악한 투자환경, 낮은 인프라수준, 정치적 불안정, 시장경제에 대한 낮은 인식 등으로 인해 남북경협은 여전히 "위험은 높은데 기대수익은 낮은" (high risk, low returns) 사업으로 존재하고 있다. 따라서 남북경협의 활성화를 위해서는 마치 유치산업의 보호·육성과 같은 적극적인 지원정책이 불가피한데, 참여정부는 이를 위해 2003년 이후 몇 차례에 걸쳐 남북협력기금법 시행규칙, 남북협력기금운용관리규정, 남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침 등을 개정하고 남북경협기업들에 대한 경협기금 대출 절차를 간소화하고 대출규모를 확대하였을 뿐만 아니라 중소기업들도 신용대출을 받을 수 있도록 해주었다. 특히 남북경협기업들의 북한 소재 자산을 첨담보로 인정해주어 금융지원이 용이하도록 해주었다.[99] 그 결과 남북경협관련 자금대출은 2003년 31건 187억원, 2004년 76건 373억원, 2005년 51건 293억원, 2006년 9월말 현재 37건 324억원으로 지속적으로 증가했다.

한편, 참여정부 들어와 적극적으로 조성되고 있는 남북경협의 제도화는 한편으로 신경협모델을 만들어가면서 다른 한편으로 기존의 간접교역 방식의 경협을 직접적 형태로 전환시키고자 하는 노력도 유도하였다. 즉 남북경제협력협의사무소가 2005년 7월 개성 공단 내에 만들어진 것이다. 우리 기업들은 그동안 단순교역 및 위탁가공교역을 하든, 투자협력사업을 하든 간에 북한의 관련 기관 및 기업과 협의하려면 제3국으로 나가지 않으면 안 되었으며, 제3국의 중개인 및 기관을 거쳐 교역을 해왔다. 최근에 이르기까지 이러한 간접교역방식이 80% 이상을 차지함으로써 막대한 간접교역비용(정보비용, 물류비용, 중개료 등)을 부담해야만 했다. 남북경제협력사무소의 개설은 이러한 간접비용을 축소시켜 남북교역을 보다 수익성 있는 사업으로 만들고, 간접교역 방식의 남북교역을 직교역방식으로 전환시키는 역할을 하고 있는데, 2005년 11월 개소 이래 2006년 10월말까지 지난 12개월간 벌써 2,219명의 남북한 관련 사업당사자들이 386건의 사업을 협의하였다. 2006년 10월말 현재 위탁가공관련 협의가 165건 42.7%, 일반교역의 경우 66건 17.1%, 협력사업이 130건 33.7%

---

99) 북한진출시 소요자금의 70~80%에서 80~90로 대출규모를 확대하고, 신용대출 대상 기업 신용등급도 5등급에서 6등급 이상으로 완화하고, 신용대출비율도 종전보다 10% 이상 인상하고 신용대출의 대출조건도 완화해주었다.

로[100] 남북경협을 활발하게 직접적 거래방식으로 바꾸어나가고 있다. 남북경협사무소를 이용한 기업들의 조사에 따르면 만족도가 79.5%에 이를 정도이다.[101]

참여정부 이후 남북경협의 이러한 제도적 발전은 자연스럽게 육·해·공 3면에서 물류체계가 구축될 수 있도록 했다. 남북경협에 의한 물류이동은 경의선·동해선 철도, 도로 연결이 있기까지 거의 대부분 해로를 통해 이루어졌었고, 이 때문에 남북한 상업적 거래에서의 물류비용 비중이 20~30%나 되어 남북경협 현장에서의 주요 애로사항으로 거론되어 왔다. 그러나 2002년 9월 착공식 이후 참여정부하에서 완성된 경의선·동해선 철도, 도로 연결은 육로를 통한 수송을 가능케 함으로써[102] 기존 해운을 통한 물류이동의 한계를 극복할 수 있는 길을 열어놓았다. 2003년 2월부터 육로를 통한 금강산관광을 가능케 하였고, 2004년 12월부터 가동에 들어가기 시작한 개성공단사업의 원활한 추진도 가능케 하였다. 물론 북한은 아직 개성공단, 금강산 이외 지역에서의 남북경협을 위한 물류이동에 소극적이다. 그러나 대북쌀지원이나 용천재해지원 그리고 평양지역에서의 임가공을 위한 공장설비반출, 긴급히 남쪽으로 반입될 필요가 있는 단순 교역물자(농산물 및 가공식품류) 등의 이동에 육로수송이 간헐적으로 이루어짐으로써 남북한 사이에 육로를 통한 물류이동시스템은 사실상 작동되고 있다고 할 수 있다.

<표 10> 연도별 남북간 물류수송체계 추이

(단위: 회수)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006. 9
선박	1,686	1,827	2,022	2,124	4,497	1,434
항공	19	67	111	28	104	84
차량	-	-	8,783	61,514	98,360	8,634

* 자료: 통일부

100) <http://blog.naver.com/unioffice/150009331518>

101) "남북경협사무소 서비스 반응도 조사", 『남북경제협력협의사무소 자료』(2006. 5).

102) 경의선·동해선 철도, 도로 연결공사는 2005년에 사실상 완료되었고 공식적인 개통식만 남겨놓고 있는 상태이며, 도로의 경우에는 이와 상관없이 남북한 두 지역경제권을 하나로 연결하는 인프라로 활용되고 있다.

<표 10>에 보듯이, 참여정부 이후 남북한 사이에 오고가는 선박회수, 항공운항 그리고 육로에서의 차량회수는 비약적으로 증대하고 있는 실정이다. 육로를 통한 남북한 물류시스템 구축은 해운보다 시간을 단축시키고 물류의 안정성을 보장할 뿐만 아니라 기업의 물류비도 절감시켜 경협기업의 경쟁력을 강화시키게 된다. 무엇보다 장기적으로 볼 때 육로를 통한 동북아물류시스템의 가능성을 열어놓는 초석이 된다. 여기에 항공을 통한 물류이동도 정기적인 시스템으로 구축된다면 그동안 동북아 물류시스템에서 분절의 공간으로 존재해왔던 한반도 전체의 물류시스템이 구축될 수 있게 될 것이다.

III. 북핵실험 이후 남북경제교류협력의 향후 과제

1. 북핵실험 이후 남북경협의 여건

북한의 미사일발사, 핵실험은 이전과 비교해 볼 때 남북경협 여건에 구조적으로 영향을 미치고 있다. 북한의 핵실험 이전에도 북미간의 벼랑끝 대치, 자본주의국제시장에서의 북한의 고립 및 경제제재 등이 존재했었지만, 이제는 UN을 통한 공식 경제제재 및 압박국면으로 접어들어 남북경협도 일정부분 동참할 수밖에 없는 딜레마에 빠졌기 때문이다. 남북경협이 분명히 민족내부간 거래이지만, 남한은 국제사회에서 대규모의 '개방경제'(open economy)로서의 이익을 얻음으로써 11위의 경제국가로 부상되어 있고 국제적 경제규범에 따라야 하는 반면 북한은 불량국가로 낙인찍혀 제재의 대상으로 규정되어 있기 때문이다. 북핵실험 이후 전개되고 있는 최근 남북경협의 여건을 국제환경, 남북관계, 기업 환경의 관점에서 정리해 보면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 북핵실험 이후 남북경협의 여건

구 분	밝은 면(Opportunities)	어두운 면(Threats)
국제환경	○ 6자회담재개 합의를 통한 북핵문제의 평화적 해결 희망 ○ 미국 중간선거에서 민주당의 승리: 부시행정부의 일방주의 대북정책 수정, 북미 직접대화의 가능성 ○ 북핵의 완전포기시 북한개발지원에 대한 국제사회의 공감	○ 북핵이 완전 포기되기 이전까지 지속될 것으로 보이는 국제사회의 제재:UN안보리결의, 미국이 주도하는 PSI 등 ○ 대북정책 및 제재문제를 둘러싼 한·미간의 입장 차이 ○ 북미간 벼랑끝 대치 지속 가능성
남북관계	○ 북미관계 악화, 북한의 대남의존도 증대로 북한에 있어서의 기존 남북관계 유지 희망 ○ 이미 자체 모멘텀을 갖고 있는 민간교류 ○ 대다수 우리 국민들 속도조절을 하더라도 교류협력은 유지되어야 한다는 여론 - 북한의 수해시 일치된 지원표명	○ 북한의 미사일발사 이후 중단된 당국간 대화 ○ 우리 정부의 국제사회의 제재 및 UN 인권결의 동참에 대한 북한의 맹렬한 비판 ○ 대북정책에 대한 국내여론의 악화
기업환경	○ 개성공단의 외부 정치환경 안정화시 중소기업 진출 유리 ○ 남북경협의 제도적 토대 구축 ○ 북한의 개혁·개방 진전과 시장경제 마인드 일부제고 ○ 남북한 당국의 남북경협의지 불변	○ 북핵실험으로 '북한리스크' 증대 ○ 국제사회의 대북제재 심화로 북한 진출의욕 약화 - 북한산제품의 해외시장진출 여건 악화 ○ 남북경협에 대한 부정적 인식의 확대 ○ 대북제재로 인한 북한경제의 악화로 남북교역조건 악화 ○ 크게 달라지지 않은 북한의 남북경협태도와 북한 국내시장에의 진입장벽 존재

북한의 핵실험은 1994년 만들어진 제네바합의구도를 전면 폐기처분하는 것이기 때문에, 6자회담이 다시 재개되더라도 10월 14일 통과된 UN안보리결의안에 따른 대북제재는 북한이 핵폐기를 향한 행동을 시작하기 전까지 지속될 것으로 보인다. 미국・일본에 의한 대북금융제재도 지속되어질 것으로 보여지고 PSI를 통한 북한에 대한 압박은 더욱 강화되어 나갈 것으로 관망되고 있다. 이 때문에 6자회담을 통한 북핵문제 해결이 과연 조기에 성사될 수 있을런지도 의문이다. 최근 북한이

노동신문을 통해 “총대가 약해 망한 나라는 많아도 기근이 들어 망한 나라는 없다.... 진정으로 번영을 바란다면 만사를 제쳐놓고 강력한 전쟁 억제력부터 마련해야 한다. 남의 식대로 번영을 이룩하겠다는 것은 어리석은 망상이다”[103]라고 주장하고 있음을 볼 때, 북한이 쉽게 전략의 변화를 가져올 것 같지도 않다.[104] 이는 핵실험 이후 북미간 대치를 둘러싼 남북경협의 국제환경이 제재국면으로 구조화되어 있는 상황으로서 남북경협의 ‘북한 리스크’(North Korean Risk)가 더 이상 정경분리의 관점에서 인식하기 어렵고 ‘제거될 수 없는’(embedded) 상수로 정착하게 되었음을 의미한다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바처럼 남북경협이 서서히 제도적 단계로 진입해 들어가고 있고, 남북한이 경협을 통한 상호 포지티브 게임의 유용성을 깨닫고 지속되어야 한다는 의지를 갖고 있음에도 불구하고, 남북경협은 이제 국제사회의 경제적 제재와 보조를 맞추어야 하는 국제성을 요구받고 있는 실정이다.

2. 향후 남북경협정책의 과제

1) 국제사회 대북제재하에서의 남북경협 추진

남북경협의 지속적 전개는 단기적으로는 남북한 갈등상황을 안정적으로 관리하고, 장기적으로는 평화통일의 토대가 되는 남북경제공동체 구축을 가능케 해준다. 또한 심각한 ‘빈곤의 함정’으로 인해 체제불안을 겪고 있는 북한을 ‘관리’하는 측면도 내재하고 있다. 물론 남북경협을 통해 과연 남북한 사이에 평화가 유인되었다고 할 수 있는지, 7.1경제관리개선조치와 같은 북한의 개혁·개방에 영향을 미쳤다고 할 수 있는지 등과 같은 의문이 제기되고 있는 것은 사실이다. 그러나 남북한이 2000년도 이전 55년 동안 단 한번도 Non-Zero Sum게임을 해 본 적이 없고 최근 동·서 비무장지대를 통해 쉴 새 없이 사람과 물자가 오고가고 있는 현실을 감안한다면,[105]

---

103) 『묘동신문』□2006년 11월 27일.

104) 부시 행정부가 제네바합의 구도에 문제점을 인식하고 일방주의적 대북정책을 취하는데 대해 북한은 2005년말 경부터 ‘외교협상노선’에서 ‘군사적 억지력 확보전략’으로 전환하고 있는 것 같다. 김연철, “공적 협력사업의 정치·군사 환경: 북한 핵문제를 중심으로,” 한국교통연구원 북한교통정보센터 개소 기념세미나 발제자료 (2006년), p.8.

105) 2004년 동서 양쪽을 오고간 월평균 인원은 53,521명, 차량은 5,126대였으나 2005년에는 66,860명, 9,746대로 각기 24.9% 및 90.1%로 늘어났다.

적어도 남북한 사이의 갈등상황은 관리되고 있음을 부인할 수 없다고 본다. 그리고 남북경협에 힘입어 북한경제가 2000년도 이후 어느 정도 활성화되고 안정화됨으로써 북한이 '관리'되고 있음도 간과할 수 없다고 본다. 남북경협이 북한의 개혁·개방에 대해 분명한 영향을 미쳤는가? 그 상관관계를 평가하리란 쉽지 않지만, 북한의 입장에서 신의주, 나선·선봉, 개성, 금강산 등 4대 點식 경제특구정책을 추진하고자 함에 있어서 남북경협이 주요 변수였음은 부인할 수 없는 현실로 되어 있다.

따라서 이런 면에서 볼 때 장기적으로 남북경제공동체를 지향하는 남북경협 노력은 중단되어서는 안 되는 국정과제 중의 하나라고 생각한다.[106] 문제는 국제사회의 대북제재를 독립변수로 전제해놓고 남북경협을 추진해야 한다는 점이다. UN안보리 결의 1718호의 주요 내용은 무기·군용물자 그리고 그와 관련된 장비, 기술, 부속품 등의 공급 및 판매, 이전 등을 금지하고 WMD관련 개인·단체 등의 자산동결과 자산제공 방지, 이와 관련된 북한 인사의 입국 및 경유 금지, 국제법에 부합하는 국내조치에 의한 북한왕래 화물선의 검색 등을 담고 있다. 이 내용들은 우리 정부가 이미 전략물자수출통제체제에 가입하여 관련 조치들을 취하고 있고, 이미 만들어져 있는 남북한 해운합의서에 따른 해상활동을 엄격히 할 뿐만 아니라, 남북교류협력법상의 대북 반입·반출 승인대상 물품을 보다 더 엄격히 지키는 것으로도 부합된 내용이라고 할 수 있다.

그러나 국제사회의 제재분위기속에서 남북경협을 보다 더 활성화하는 방향으로 정책을 추진해나가기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 정부는 민간 차원의 상업적 거래는 시장원리 및 기업의 자율에 맡기되, 공적 협력은 상황전개에 따라 대응방안을 마련할 필요가 있다고 본다. UN결의안에 정상적인 민간 차원의 상업적 거래에 대한 제재내용은 없다. 이 때문에 중국도 북핵실험 후 대북무상지원을 대폭 축소하면서도 정상적인 상업적 거래는 기존 관행대로 내버려두고 있다.[107] 개성공단사업

---

106) 대한상공회의소가 국내기업 200개사를 대상으로 조사한 바에 의하면, 개성공단사업의 경우 88.0%의 기업이 현행 및 축소유지를, 중단해야 한다는 기업은 12.0%에 그쳤다. 금강산관광사업의 경우 71%의 기업이 현행 및 축소유지를, 29%의 기업이 중단해야 한다고 답했다고 한다. 『대한 상공회의소 보도자료』, 2006년 11월 5일.

107) 유엔결의안이 나온 후 10월 25일 류젠차오(劉建超) 중국 외교부 대변인은 "안보리 결의를 충실히 이행하겠지만 중국은 제재 자체를 목표로 삼지 않고 있으며, 관련국들이 임의대로 제재를 확대시켜 상황을 악화시켜서는 안 된다"고 말한 적이 있다. 그리고 중국이

과 금강산관광사업에 대한 문제제기가 있지만, 이 사업의 사실적 내용요소들을 올바로 인식할 필요가 있다고 본다. 정부가 대북사업의 리스크를 보전해주는 차원에서 일부 투자했지만 그것은 어디까지나 인프라 및 환경조성에만 국한되었고, 처음 시작 및 운영과정에서는 민간기업들이 자율적 판단 하에 추진하고 있는 상업적 사업이기 때문이다. 특히 개성공단사업의 경우 사실상 남한 전용공단이기 때문에 남한지역에서 조성되는 공단개발에 준하여 정부의 투자역할이 있었지만, 우리 중소기업들이 활로를 모색하는 차원에서 대북투자진출을 판단한 후에 투자하였고, 북한이 얻는 이득은 순전히 임금소득이고 이 또한 최근에 거의 고용된 근로자들에게 귀속되고 있는 것으로 밝혀지고 있다.[108] 금강산관광사업의 경우 현재에는 남한 관광객이 금강산을 관광하는 입장료만 대가로 지불하고 있을 뿐이다.[109] 개성공단이나 금

9월 1달 동안 원유공급을 전면 중단했다는 11월 1일자 뉴욕 타임스의 보도와는 달리, 10월 31~11월 1일간 3일 동안 중국과 북한을 방문하고 고위 관료들을 만났던 한미경제연구소의 잭 프리처드를 비롯한 미국 전문가들은 중국이 석유공급을 중단하지도 않았고, 앞으로도 석유나 식량의 대북공급을 중단하지 않을 것이라고 말했다고 언론에 발표하기도 했다.

108) 북한 당국은 그동안 우리 관계자에게 개성공단의 우리 기업들이 북한 근로자에게 지불한 임금의 거의 대부분이 재화형태로 근로자에게 귀속된다고 말해왔는데, 최근 개성시가 운영하는 송악산무역회사와 51 대 49의 비율로 '고려상업합영회사'라는 종합무역상사를 운영하고 있는 호주의 한 동포에 의해 정확하게 그 메커니즘이 밝혀지고 있다. 즉 법정 최저임금인 57.5달러가 지불된다고 할 경우, 7.5달러는 사회보장비로 중앙정부에, 나머지 50달러 중 30%인 15달러는 사회문화시책비라는 세금으로 개성시에 귀속되고 나면 최종 35달러가 북한 근로자에게 돌아가는데, 북한 당국은 이 임금의 95%정도를 고려합영회사의 무역은행 계좌에 입금하여 이 만큼의 생활필수품을 외국에서 구입하도록 한다. 근로자는 이에 해당하는 상품구입권을 북한 공식 환율로 계산해서 받아 지정된 상점에서 국정가격으로 재화를 구입하고, 나머지 5%의 임금은 북한 원화로 받아 이발비, 목욕비 등 개인서비스 재화 구입비용으로 활용한다는 것이다. 개성시내 비개성공단 근로자들의 경우 2만~3만원의 월급을 받아도 생활필수품을 시장가격으로 구입하므로, 개성공단 근로자들에 비해 1/3수준만 재화를 구입할 수 있다고 한다. 이는 한 마디로 사회주의 배급시스템을 유지해야 하는 북한 현실을 반영한 임금지불 방법으로서, 결국 재화소비의 보장 형태로 임금이 전부 귀속되는 형태라고 하겠다. 『한겨레신문』, 2005년 11월 7일.

109) 금강산관광이 어려워져 경상비용조차 보전되지 못하자 현대아산과 북한 아태는 2001년 6월 8일 관광사업이 활성화될 때까지 현대의 능력에 맞게 합리적으로 조정하기로 합의하여 해로 1인당 100$, 육로 1인당 50$로 금강산 관광대가를 지불하기로 하였다. 이후 2003년 9월부터 육로관광이 다양한 방식으로 본격화되자 2박3일 50$, 1박 2일 25$, 당일 10$ 등으로 정하였다. 그리고 2005년 5월 25일, 2006년 5월 15일 두 차례에 걸쳐 인상함으로써 현재에는 2박3일 80$, 1박 2일 48$, 당일 30$로 정해져 있다.

강산관광지구에 투자된 금액은[110] 모두 해당지구의 부지조성, 인프라시설 구축, 편의시설 및 건물 건축 등에 들어간 것으로서, 이를 위한 원자재들이 남한으로부터 반출된 것이기 때문에 기반시설과 관련된 투자비용들은 사실상 남한으로 다시 환류되었다고 할 수 있다. 따라서 이 두 사업에 대해 뚜렷한 증거도 없이 북한 핵실험과 연계하여 마타도어식 비판을 하기보다는[111] 현재적 시점에서의 정확하고 구체적인 추진내용과 효과성을 동시에 인식하여 판단할 필요가 있다고 본다. 그러나 북한의 핵실험은 한반도비핵화선언의 유지나 한반도 평화체제 구축에 난관을 조성하는 행위이기 때문에 해결의 단계로 들어가기까지 공적 협력을 적극적으로 추진하기 어려운 것은 부인하기 어렵다.

2) 남북경협의 긴장완화 역할 확대

국민의 정부 이후 대북포용정책은 기능주의적 접근방식에 따라 상호 이익을 경험하는 경제교류협력을 통해 정치·군사적 긴장관계를 완화시킨다는 전략을 추구해왔다. 즉 민주주의발전전략을 내세워 평화를 도모하기보다는 교역의 발전을 통해 평화요소들을 점진적으로 발생, 확대시키고 궁극적으로 평화를 정착시키겠다는 정경연계적 전략이었다.[112] 이는 전쟁까지 치른 남북한 현실을 감안한 전략이었다. 이 전략의 결과 실제로 2002년 6월 북한의 도발로 서해교전이 있었지만 점차적으로 한반도 군사적 긴장이 완화되어 왔었고, 비무장지대 일부 지역이 남북한 공동의 경제협력의 장으로 전환되기도 했다. 개성공단사업과 금강산관광사업을 위해 많은 사람들이 오고 가고 시설원자재 및 기타 물류 등이 원활하게 반출·반입되도록 군사당국자간에 핫라인이 개설되고 정기적으로 군사실무회담도 열렸다.

하지만 남북경협이 보다 적극적으로 추진되고 명실상부한 경제공동체를 구축해 나가려면 남북한 당국자간의 정치, 군사적 협력도 보다 업그레이드된 수준으로 단

---

110) 개성공단 및 금강산관광 지구의 인프라 및 건물 건축에 들어간 투자액은 합계 5,990억원이다.

111) 조성렬, "북한 핵실험 이후 새로운 대북정책 방향", 『평화재단 2주년 기념 심포지움 자료집』 (2006년 11월 15일), p.39.

112) EU와 중국·대만이 이러한 '교역정치'(Trade Politics) 전략에 의해 평화를 유인해내고 있다고 할 수 있는데. 이에 대해서는 조민, "남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론", 『통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의 자료집』 (2006년), pp.45~51 참조.

계별로 부응되어 나가야 하는 현실이 2006년 이후부터 제기되고 있다. 즉 이미 물리적 공사공정상 완성된 경의선·동해선 철도·도로가 공식적으로 개통되고 정기적으로 물류 및 인적 왕래현장으로 이용되려면 남북간 사이의 공동경비구역 규정을 넘어 일상적이고 평화적인 수송 및 이동을 보장하는, 말하자면 준평화적 협약 수준의 군사적 합의서 체결이 요구되고 있는 것이다. 이에 대해 북한도 아마 인식하고 있을 것으로 생각된다. 체제의 생존을 위해 대외개방은 불가피하고 이미 남북경협을 통해 경제의 활성화를 얻고 있는 북한의 입장에서도 남북경협의 심화·확대가 요구되고 있기 때문이다. 따라서 이로 볼 때 향후 남북경협정책은 양적 확대 및 거점확보 전략을 넘어 다양한 형태의 경협-군사적 긴장관계 완화 겸용카드를 개발하는 방향으로[113] 전개될 필요가 있다고 생각한다. 이를 위해 남북경협을 그동안 총체적 차원에서 규율해왔던 기존 남북장관급 회담 구성원에 군사당국자도 포함, 확대할 필요가 있지 않을까 생각된다. 선군정치라는 북한체제의 특성과 남북관계의 특수한 정치적 측면을 고려할 때, 남북경협에 관한 총체적 논의과정에서부터 경제협력적 측면만이 아닌 정치적 측면도 함께 고려하여 사후적으로 실제 실행과정에 들어가기까지의 '거래비용'(transaction cost)[114] 을 최소화할 필요가 있다.

3) 남북경협에서 정부와 민간 역할의 재인식

2002년 이후부터 3대경협사업이 남북경협의 주요 사업으로 부각되고 정부가 행위자로 개입하게 되면서[115] 남북경협은 남한의 기업과 북한의 명목상의 비정부단체 및 기업간의 협력이 아닌 남북한 당국간의 협력사업으로 격상되면서, 남북경협은 마치 정부가 주체인 사업인 것처럼 인식되고 있다. 남북경협은 분단국가간의 경제교류로서 당국자 사이의 정치, 군사적 협상과정이 불가피하고 경협외부환경의 불안정성을 제거하고 사업의 효율성을 제고하기 위해서라도 당국자간에 경협규범의

---

113) 조성렬, 위의 글, p.38.

114) 거래비용이란 이해당사자들이 합의에 도달하기까지 부담해야 하는 비용을 말한다. 이는 남과 북이 군사적 문제에 제동이 걸려 남북경협의 진전에 장애를 겪음으로써 각기 상실하는 이득일 수도 있고, 군사당국자간의 지리한 협상과정에 의해 발생하는 비용일 수도 있다.

115) 현대아산의 재정적 위기로 2002년 1월에 한국관광공사가 금강산에 투자하고, 2002년 12월 한국토지공사가 현대아산과 공동사업자로 승인 받은 후 2003년부터 본격적으로 공단개발사업이 시작되었고, 철도・도로 연결사업은 2002년 9월 착공식을 가졌다.

질서들을 만들어낼 필요가 있었다. 또한 모험사업으로서의 남북경협의 초기투자비용을 정부가 어느 정도 부담해 줄 필요성도 있었다. 이런 이유 때문에 3대경협사업을 중심으로 정부의 개입이 있게 되었는데, 그러나 이는 어디까지나 하드웨어 즉 외부적 경제환경 조성 및 기획적 차원에서 역할을 한 것이지 실제 사업의 실행수준에까지 주체로 나선 것은 아니다. 금강산관광사업의 원활한 유지를 위한 한국관광공사나 개성공단개발을 위한 한국토지공사의 투자는 인프라조성 역할로서 향후 회수되는 투자였다고 할 수 있다. 철도·도로 연결을 위한 정부의 역할은 통일을 시야에 두고 한반도 전체의 발전을 위해 어느 때고 요구되는 정부에 의한 사회간접자본 부문에 대한 재정투자였다고 할 수 있다. 그런데 이에 대해 정부가 남북경협의 사업당사자이고 그래서 퍼주기식 경협정책이 시행되었다고 하는 오해를 낳은 것 같다. 물론 이런 오해가 있을 수밖에 없었던 것은 민간기업의 주체적 역할 확대에 대한 노력이 상대적으로 적었기 때문이었음을 부인하기 어렵다.[116] 여기에 민간기업들 또한 치밀한 사업성의 검토 없이 정부의 지원을 전제로 하고 남북경협을 추진하거나, 비경제적 논리에 추동되어 모험주의적으로 뛰어들은 사례도 적지 않았다. 그리고 인도주의정신에 따른 대북지원과 경협이 혼재되어 인식된 측면도 있었다. 그러나 아무튼 이 과정에서 국민이나 국제사회에게는 오해를 불러일으켰다면, 시장경제 행위자인 기업들에게는 자칫 '도덕적 해이'(moral hazard)를 야기할 수 있는 잘못된 신호를 보낸 측면도 적지 않았음을 인식할 필요는 있다고 생각한다.

따라서 향후 남북경협 추진환경이 대북제재하의 국면임을 감안할 때, 정부는 남북경협의 환경조성자 역할을 철저히 준수하고 이를 시장경제행위자 및 관찰자들에게 각인시켜줄 필요가 있으며, 민간기업들이 남북경협의 주체적 실행자와 현실적 행위자이므로 투자위험도 감당해야 한다는 정확한 시장신호가 작동될 수 있도록 해야 한다.

4) 남북경협 행위자의 국제사회로의 확대

남북경협의 활성화에 한반도내적으로는 남북간 군사적 긴장관계가 제약조건으로 되어 있다면, 한반도외적으로는 북한과 국제사회 특히 미국과의 대립관계가 제약조

---

116) 양문수, "북한 핵실험 이후 남북경협과 인도적 지원," 『평화재단 2주년 기념 심포지움 자료집』 (2006년 11월 15일), pp.60~61.

건으로 되어 있다. 이는 남북경협이 한반도내 민족내부간 거래이면서 불가피하게 국제적 성격을 띠고 있음을 의미하는 것이다. 북핵과 대북제재국면은 이 측면을 더욱 부각시키고 있다. 그러나 그렇다고 해서 남북경협과 국제정치 상황과의 정경연계를 추구해야 할까? 1절에서 언급한 바 있는 한반도 통일과정에서 남북경협의 기능적 역할을 고려할 때 국제적 규범은 준수하면서 남북경협의 모멘텀은 유지될 필요가 있다.

그러나 다른 한편, 지금까지의 남북경협이 국제사회속에서 '우리 민족끼리의 경협'으로 인식된 측면은 고려할 필요가 있다고 생각한다. 남북경협은 현재 동북아지역내에서 전개되고 있는 국제분업, 즉 한·중 및 한·일간에 점진적으로 심화되고 있는 수평적 산업내분업, 중·일간에 심화되고 있는 수직적 산업내분업구도와도[117] 단절되어 전개되고 있다. 역내교역의존도가 확대되어가고 있는 동북아역내 교역에 있어서 남북경협비중은 <표 12>에서 보듯이 2000년 0.02%에서 2005년 0.07%로 늘어나고 있지만, 아주 미미한 수준이다. 남북경협이 그동안 단절된 두 지역경제권간에 접촉점을 만들고 환경을 조성해왔다는 점에서 동북아 지역경제 행위자로까지 확대될 수 없었던 점은 불가피했었다고 본다. 그리고 북한의 낮은 대외개방도와 제한적인 대외개방정책도 남북경협과 동북아 지역경제권과의 협력을 어렵게 만들었다고 할 수 있다.

<표 12> 동북아 3국의 역내교역에서 남북교역이 차지하는 비중

(단위: 백만 달러)

년도	한 국			일 본			중국			동북아 3국 역내교역 총액(A)			남북교역(B)		
	수출	수입	합계	수출	수입	합계	수출	수입	합계	수출	수입	합계	반출 (B/A)	반입 (B/A)	합계 (B/A)
2000	172,268	160,481	332,749	479,249	379,511	858,760	249,297	206,132	455,429	900,761	746,124	1,646,885	272.7 0.03%	152.3 0.02%	425.1 0.02%
2005	284,419	261,238	545,657	594,887	515,194	1,110,081	762,337	660,218	1,422,555	1,641,643	1,436,650	3,078,293	715.4 0.04%	340.2 0.02%	1,055.7 0.07%

* 자료: 무역협회

117) 이에 대해서는 이홍배·岡本信廣), 『한·중·일 3국의 산업간 상호의존관계 분석-국제산업연관모델에 의한 실증분석』(서울: 대외경제정책연구원, 2002) 참조.

그러나 외국인기업의 개성공단진출을 허용하는 개성공단개발과 아울러 2004년도 이후 자본주의적 요소를 더욱 강화하며 국내시장 진출까지 허용하고 있는 북한의 대외경제관련법 개정은 남북경협공간에 제3국 자본의 진출 가능성을 열어놓고 있다고 본다. 이미 개성공단에 진출한 어떤 기업의 경우 일본과의 합작회사로서 그 가능성을 실제로 보여주고 있다. 개성공단에의 진출에 독일 등 일부 외국자본들도 관심을 표명하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한은 대외개방정책에 있어서 중국자본과 남한자본에 차별정책을 취하고 있다.[118] 중국자본에 대해서는 유리한 조건의 합영 및 생산품의 국내시장판매도 허용하고 있지만, 남한자본에 대해서는 합영이더라도 사실상 합작이나 다를 바 없는 경영 및 기술지도상의 제한을 가하고 있다. 따라서 이러한 점을 고려해 볼 때 북한-중국-남한 3국간의 합영방식 진출도 모색할 필요가 있고, 북한에 최혜국대우를 하고 있는 북중간 경제관계를 활용하는 경협도 고려해 볼 필요가 있다. 정부는 이러한 성격의 경협방식을 민관 합동으로 연구하여 실제적인 정보들을 생산해줄 필요가 있다. 또한 향후 북핵문제의 해결에 대비해서 동북아 역내 국가들이 경제적 이익 관점에서 공통적으로 관심을 가질 수 있는 경협프로젝트들을 구체화된 프로그램으로 개발해 놓을 필요가 있다.

대북제재 국면하에서 남북경협의 국제성 강화는 쉽지 않은 문제일 것이다. 그러나 그동안 남북경협의 행위자를 국제사회로까지 확대하고 국제사회 전체에서 남북간 거래를 민족내부거래로 명문화하는 문제에 대해 상대적으로 소홀히 해왔음을 인식할 필요는 있다고 생각한다. 과거 서독정부는 이미 1950년대에 GATT 1조의 적용을 받고자 회원국 2/3의 동의를 얻어서 민족내부간 거래로 국제사회에서 공인받았었다. 반면 WTO체제하에서는 이 문제에 대한 명확한 규정이 없어 양자간 협상방식으로 해결해야 하는데,[119] 우리는 이 문제를 FTA문제가 수면위로 떠오를 때까지

---

118) 지린(吉林)성에서 북한과 오랫동안 무역을 해온 팡밍(方明.가명)은 '06.10.18일자 중국 제일재경일보와의 인터뷰에서 "북한에서는 공장을 지으면서 큰 돈을 들일 일이 없고 인건비가 싸며 세금이 낮다"고 말했다. "현재 북한에서 유통되고 있는 제품의 95% 이상이 중국 기업이나 중국과의 합작기업이 만든 제품"이며 "다소 과장되게 얘기하면 북한시장은 오로지 중국에만 전면 개방돼있다"고 말하기까지 했다. 미국은 적국으로 간주되고, 유럽은 이제 대표처를 개설하는 단계에 있으며, 한국은 진입이 쉽지 않아 마음만 급한 상태라고 그는 덧붙였는데, 이는 북한의 대외경제정책을 정확히 표현한 것이라고 생각한다. 『연합뉴스』, 2006년 10월 18일.

119) 동용승·이정철, 『북한경제와 남북경협의 현주소』, (서울: 삼성경제연구소, 2005), p.14.

미처 적극적으로 인식하지 못했던 점이 있었다.[120]

5) 남북한 산업연계를 지향하는 win-win 모델 위주의 사업 추진

남북한 경제력 격차는 한국은행의 2004년도 GNP 통계를 기준으로 고려하면 33:1이지만, 실제적으로는 그 이하일 것으로 평가되고 있다. 북한경제의 이러한 현실은 남북경협만으로 남북경제공동체 구축작업이 어려움을 예고한다. 남북경제공동체의 구축을 위해 북한경제의 회복 및 개발이 요구되는데, 1990년대 절망적으로 잠식된 북한의 생산력 때문에 국제자본과의 협력이 필수적이기 때문이다. 따라서 단기적 차원에서의 남북경협은 북한 스스로 자연스럽게 자생력을 키워나가면서 남북한 산업간·산업내 분업구조가 정착되도록 추진되어나갈 필요가 있다고 본다.

장기적으로 핵문제 해결 이후 본격적으로 진출할 것으로 예상되는 일본자본 및 국제자본과 협력해서 북한경제의 개발을 지원하는 방향성을 고려하되, 사전적으로 남북한 산업연관관계를 맺는 전략이 필요하다. 한일 수교후 배상금을 토대로 한 일본자본의 한국진출은 철저하게 한일간 산업연관관계를 맺는 방향으로 이루어졌었다. 그리고 이미 중국자본은 7.1조치후 북한의 유통경제를 80% 이상 지배하면서 지하자원 개발 및 일부 접경지대 인프라연계 차원의 자본진출을 시행하거나 고려하고 있다.[121] 이러한 북한시장을 둘러싼 우리 주변 국가들의 자본의 이해관계는 대북제재국면하에서도 남북경협을 남북한 산업연계의 방향으로 미리 점진적으로 추진하고 있어야 함을 요구한다. 물론 이 경우 남북경협의 안정성을 위해 win-win을 지향하는 원칙을 지향할 필요가 있다. 남북경협 17년의 역사에도 불구하고 남북경협은 민간부문에서 독자적인 재생산 메커니즘으로 정립되고 있지 못하다. 경협현장에서 셀 수없이 거론되는 미시적 문제들(북한의 시장경제 마인드 부족, 과다한 물류비, 3통문제의 난관 등등)이 최근 남북경협이 제도적 단계로 진입해가고 있음에도 불구

---

120) 최초의 FAT체결인 한-칠레간 FTA에서는 개성공단제품의 남한산 규정문제가 거론되지 않았으나 2005년 한-싱가포르, 2006년 한-아세안간의 FTA논의에서는 이 문제가 거론되어 인정받았다.

121) 지난 몇 년간 남북경협이 비무장지대에서의 특구 위주로 진행되는 동안 중국자본은 북한의 국내시장 및 산업을 잠식하는 방식으로 전개되고 있다. 이런 면에서 양문수 박사(위의 글, p. 60)는 지금까지의 남북경협이 북・중경협 확대에 대한 적절한 대응이었는지 성찰을 촉구하고 있다.

하고 여전히 유효한 실정이다. 개성공단사업을 통해 비로소 남북한 win-win경협이라는 새로운 모델이 만들어져가고 있는 중이지만 아직 그 규모는 작다고 할 수 있다. 경제적 측면에서의 win-win모델의 다수 창출만이 핵문제 해결의 장시간 구도하에서 남북경협의 지속성 및 안정성을 담보해내는 길이라고 생각한다.

IV. 결론

남북경협 17년의 역사는 처음 단절된 두 지역경제간의 교류협력 모색단계(노태우정부), 탐색단계(김영삼정부), 접촉점 확산단계(국민의 정부), 남북경협의 제도화단계(참여정부)로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 이는 국제분업의 논리에 따라 보면 단순한 교역의 단계에서 산업간 분업의 모색단계 그리고 산업간 분업의 양적 확산 및 산업내 분업의 모색단계라는 형태로 발전해오는 것이라 할 수 있다. 참여정부의 남북경협정책은 한 마디로 이러한 남북경협 발전과정을 심화시키는 역할을 하면서 인접되어 있는 두 지역경제권이 자연스럽게 '분업의 이익' 논리에 따라 상호 연계되는 '자연적 경제공동체' 수준으로까지 발전시키는데 노력을 해왔다고 할 수 있다. 한편, 남북경협의 이러한 발전과정은 북한경제를 안정화시키고 개방수준을 좀 더 높이는데 기여하기도 했다. 남북경협의 발전과 북한의 개혁·개방간에 직접적인 상관관계를 통계적 수치로 증명하기는 어렵지만, 북한이 2000년대 이후 플러스 성장세를 선순환적으로 지속해나가고 대외무역을 더욱 확대해나가는데 남북경협이 뒷받침되었다는 것은 의심의 여지가 없기 때문이다. 따라서 참여정부에 이르기까지 대북포용정책하에 전개된 남북경협의 성과는 일단 객관적으로 평가할 필요가 있다고 생각한다.

그러나 '북한 리스크'를 높인 북한의 핵실험은, 경제협력을 통해 분쟁당사자간의 긴장완화와 협력의 게임 구도를 만들어나가더라도, 다른 한편 정치·군사적 갈등관계를 타파하는 정치·군사적 차원의 노력이 병행되지 않으면 안된다는 현실을 낳고 있다. 남북경협은 분단국가간의 경협이라는 그 구조적 성격상 순전히 경제논리에 의해서만 그리고 '민족내부적 거래'라는 논리에 의해서만 적극 추진되어 나갈 수 없는 제약조건을 안고 있음을 부인하기 어렵기 때문이다. 게다가 유엔 결의안 1718호

가 통과된 이후 대북제재라는 외부환경이 제거될 수 없는 상수로 개입되고 있는 현실이기도 하다. 이 때문에 현재의 남북경협 추진환경은 남북경제공동체 추진의 동력을 유지하면서 국제사회의 대북제재에도 동참해야 하는 딜레마에 빠져 있다고 할 수 있겠는데, 이는 향후 남북경협정책에 여러 가지 과제를 낳고 있다.

즉 정부는 민간 차원의 상업적 거래는 시장원리 및 기업의 자율에 맡기되 공적 협력은 상황전개에 따라 대응방안을 마련해야 할 필요성이 제기되었다. 그리고 남북경협의 정치·군사적 긴장완화 역할을 더욱 확대하는 방향도 모색하면서, 남북경협 행위자도 국제사회로 확대시켜 남북경협을 동북아 역내 지역분업구도와 연계시키는 방향으로 추진해나갈 필요성이 제기되고 있다. 그러면서 정부는 남북경협의 기획자라는 역할을 분명히 하는 가운데 실행자로서의 민간부문이 자율적으로 성장할 수 있는 구조를 정착시켜 나갈 필요성이 요구되고 있다.

북한 핵실험이 '한반도 문제'의 해결과정에 있어서 한국 정부의 전략적 역할 구도를 축소시키고 남북관계에 또 하나의 긴장요소를 낳은 것은 사실이다. 그러나 그렇다고 해서 남북한이 이제 몇 가지 안 되는 협력의 게임을 통해 얻고 있는 '후생의 이익' 경험을 결코 무시해서는 안 된다고 본다. 그리고 남북경협의 추진 동력 상실은 현재진행형으로 전개되고 있는 중국자본의 영향력은 물론이고, 미래에 북핵문제가 해결될 경우 본격화될 것으로 예측되는 일본자본의 한반도 북부 진출에 대해 우리의 입지조건을 위축시키는 문제도 야기할 것이라 생각된다. 따라서 무조건적인 비판을 통해 기존의 성과와 스스로의 위상을 상실하기보다는, 기존 성과의 토대위에서 여러 제약변수들을 감안한 보다 전략적인 경협정책을 고민해야 하지 않나 생각된다.

제6장 참여정부의 사회문화 및 대북지원 분야의 성과와 과제

김 수 암 (통일연구원)

1. 들어가는 말

6·15 공동선언을 계기로 민간 분야에서의 교류·협력은 타분야와 비교하여 상대적으로 활발하게 진행되어 왔다. 사회문화 교류는 결과로서의 통일보다는 분단 상태의 극복과 해소라는 과정적 측면을 지닌다는 점에서 보다 커다란 의의가 있다. 기본적으로 우리의 대북정책이 기능주의적 시각을 바탕으로 하고 있다는 점에서 이러한 민간 차원의 교류·협력의 활성화는 우리가 남북한 통합을 이루어가는 과정에서 상당히 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

마찬가지로 대북지원은 단순한 시혜를 넘어 생존권을 보장한다는 인도적 측면을 지니는 동시에 북한 사회 내부 역량구축과 인적 교류를 수반한다는 점에서 남북한 통합과정에서 중요한 의미를 지니고 있다. 특히 1995년 대북지원을 시작한 지 10년이 넘어서면서 북한 내 인도적 위기를 본질적으로 해결해나갈 필요가 있다는 인식이 확산되고 있다. 북한 핵문제 등으로 인해 인도적 위기가 지속되고 있기 때문에 긴급구호 성격의 대북지원이 병행되어야 하겠지만 점차 개발지원 방식으로 대북지원을 전환해야 한다는 논의들이 활발하게 전개되기 시작하고 있다. 북한 사회 내부에 역량을 구축하는 개발지원 단계로 전환되면 국제적인 표준을 적용하여 북한주민의 참여확대 등 지원 과정에서 북한의 개방을 촉진하는 계기로 작용하게 될 것이다. 따라서 사회개발 등 개발지원단계로 접어들게 되면 대북지원은 남북한 통합에서 보다 중요한 역할을 하는 변수가 될 것으로 예상된다.

최근 학계에서 활발하게 논의되고 있는 거버넌스 개념을 고려할 때 남북한 통합을 위한 대북정책의 추진은 더 이상 정부의 독자적 영역에 머물러 있을 수 없다. 대북정책 목표를 효과적으로 달성하고 남북한 통합을 이루어가기 위해서는 민간의 정책 참여와 민간과 정부 사이의 정책 조율이 중요한 변수로 작용하게 될 것이다.

특히 민간 차원의 교류는 정치·군사적인 환경적 요소에 영향을 받고 있기는 하지만 상대적으로 지속성을 갖는 분야라는 점에서 사회문화 및 대북지원 분야에 대한 성과를 평가하고 과제를 도출하는 것은 중요한 작업이라고 할 수 있을 것이다.

통일부의 직제상 사회문화교류본부가 담당하는 분야는 크게 사회문화, 대북지원, 이산가족·납북자 등 남북간 인도주의 사안으로 대별할 수 있다. 인도주의 사안도 인적 교류를 수반하여 남북한 사회통합과정에서 한반도 화해 등에 기여하는 중요한 부분을 구성하고 있지만 주로 정부 차원에서 주도되는 사안이다. 따라서 본 보고서에서는 사회문화와 대북지원을 중심으로 참여정부 출범 이후 성과를 평가하고 남북한 사회통합과정에서 기여할 수 있는 과제를 제시하고자 한다.

2. 사회문화 분야 성과와 과제

사회문화 교류는 "보다 많은 접촉과 교류협력 추진"이라는 정책기조 아래 민간단체를 중심으로 각계 각층에서 다양하게 추진되어 왔다. 사회문화분야 교류·협력에 대한 성과는 남북공동행사와 부문 단체 간 교류, 언론·방송 교류, 문화·학술·체육교류, 그리고 종교 교류 등으로 대별할 수 있을 것이다.

참여정부 출범 이후 민간차원의 교류·협력의 활성화를 지원하기 위해 제도화를 추진하여 왔다. 2003년도의 경우 「자치단체 남북교류협력사업 추진지원계획」, 「정당차원 대북교류지원지침」, 「남북사회문화협력사업 승인·관리지침」을 마련하였다. 2004년 4월 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」을 개정하여 매 귀환시마다 방문증명서를 반납하던 규정을 없애고, 수시방문증명서 발급신청시 '향후 1년 6월간의 방북예정서' 제출을 폐지하는 등 방문증명서 관련 신청인의 불편사항을 해소하였다. 또한 국내적으로 사회문화 교류를 제도적 차원에서 안정적으로 뒷받침하기 위해 「사회문화교류진흥에관한법률」의 입법화를 추진 중에 있다. 그렇지만 남북 당국 사이에 합의한 「사회문화협력분과회의」는 참여정부 출범 이후에도 구성되지 못하고 있다.

가. 남북공동행사

참여정부 출범 이후 남북공동행사는 일정 정도 정례화·제도화 단계에 진입하고 있다. 먼저 6·15 공동선언을 계기로 성립된 공동행사가 참여정부에서도 계속됨으로써 일회성·이벤트성 교류행사를 넘어 지속적으로 정례화되고 있다. 특히 통합기구 형성을 통해 보다 제도적 틀 속에서 공동행사를 추진해나가는 특징을 보이고 있다. 참여정부 출범 이후 2001년 5월에 결성된 '6.15남북공동선언실천을위한민족공동행사추진본부'와 이를 계승하여 2005년 1월 31일에 '6.15공동선언실천남측위원회'가 결성되었다.

첫째, 남북공동행사는 3·1절 남북공동행사, 6·15남북공동행사, 8·15남북공동행사, 5·1절 남북공동행사 등을 중심으로 쌍방향 교류 방식으로 진행되어 오고 있다. 남과 북이 교차 주최 방식으로 행사를 진행함으로써 북한 인사들의 남한 방문 교류가 확대되고 있다.

둘째, 이러한 공동행사는 서울을 넘어 남한의 지방에서 개최됨으로써 남한을 방문하는 북한 인사들이 서울이 아닌 지방에서의 행사에 참여하는 성과도 도출되고 있다. 2004년에는 사스(SARS)로 개최 되지 못하였던 5.1절과 6.15 남북공동행사는 평양과 인천에서 개최되었다. 이에 따라 서울을 넘어 보다 많은 지역의 시민들이 참여할 수 있는 열린 행사로 치루어졌다. 이러한 지방에서 개최는 2006년 광주에서 6·15행사가 개최됨으로써 지속되고 있다.

셋째, 공동행사를 지속적으로 정례화해 나가는 과정에서 민간과 당국이 함께 참여하는 행사의 모델이 정립되고 있다. 즉, 2005년 행사에서 정동영 통일부 장관을 비롯한 당국대표단 40명이 서해 직항로를 이용하여 참가함으로써 당국과 민간이 함께 참여하는 남북교류의 새로운 모델을 정립하였다. 동 행사를 통하여 '6·15 공동선언발표기념일'제정하는 등 6·15공동선언을 바탕으로 교류를 활성화한다는 데 공감대를 확산시킬 수 있었다. 이를 바탕으로 2006년 광주에서 615공동행사에도 북한 당국이 참여함으로써 민간·당국 공동행사의 틀이 지속되고 있다. 참여정부 출범 이후 광복 60주년을 기념하기 위해 8월 14일부터 17일까지 서울에서 개최한 「8·15민족대축전」도 「6·15통일대축전」행사와 마찬가지로 남·북·해외의 민간뿐만 아니라 남북당국도 참여하는 새로운 모델로 정립되었다. 동 행사에서 북한대표단이 분단이후 최초로 국립현충원 현충탑에 참배함으로써 6·15 5주년을 계기로 정상화된

남북관계 흐름이 한 단계 심화·확대되는 데 기여하였다. 이와 같이 민간 차원에서 정립된 공동행사는 정부-민간의 공동 활동으로 정립되어 가는 계기로 작용하고 있다.

넷째, 남북공동행사에는 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 작가 등 부문 차원의 남북교류가 포함되고 있다. 8·15남북공동행사에서 8·15남북통일축구경기를 개최한 사례에서 보듯이 노동·농민·교육·종교·여성·청년학생 등 부문별 상봉행사를 개최함으로써 부분별 교류 활성화에도 기여하고 있다. 공동행사가 정례화되어 가는 과정에서 '부문, 단체별 상봉모임'이 이루어져 교류관계도 정례화 되고 있다. 나아가 부문별 교류도 점차 독자적인 영역을 구축해가는 성과를 거두고 있다. 남북의 노동계는 2000년 12월 '조국통일을 위한 남북노동자 통일토론회' 이후 2001년 5월 1일에 남북 각각 600명과 700명 규모의 '5.1절 통일대회', 2004년 평양에서의 5.1절 기념대회를 개최해 가면서 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹 등 남쪽의 양대 노총, 조선직업총동맹 등 북쪽의 노동계 대표조직과 통일문제를 둘러싼 정례적 협의 틀을 만들어 가고 있다. 2005년 들어 부문별 교류가 세분화되면서, 대학생들 사이의 교류가 별도로 시작되고 있다. 여성의 경우에도 남북 여성계는 2005년 9월에 다시 평양 행사를 성사시킴으로써 여성교류의 정례화도 기초가 정립되기 시작하고 있다. 남북의 교육계는 2004년 7월에 처음으로 한국교원단체총연합회와 전국교직원노동조합의 협의 하에 첫 '남북교육자 대회'를 개최한 바 있다. 남북의 작가들은 2005년 7월에 백두산 남북문인대회를 개최하여 분단 이후 막혀있던 작가교류의 물꼬를 텄다. 특히 작가들은 6.15민족문학인협회 결성에 합의하였다. 농민의 경우, 인도적 지원과 더불어 교류가 이루어져왔다. 특히 매년 모내기용 비닐이나 비료를 보내는 것은 남쪽 농민들의 역할 중 중요한 역할이 되고 있다. 이상에서 보듯이 참여정부 출범 이후 전교조, 방송인, 의사, 청년학생 등 사회문화 교류에 참가하는 계층이 더욱 다양화되고 있다. 나아가 부문 간 교류는 대체로 만남의 성사 단계에서 내용을 확충하는 단계로 넘어가고 있으며, 실무회의, 대표자회의, 대회 등 관계의 정례화가 구축되어 가고 있다.

그렇지만 2004년 하반기에는 김일성 10주기 조문문제, 대규모 탈북자 남한 입국 등의 문제로 인해 남북당국간 대화가 중단됨에 따라 민간교류에도 영향을 미쳐서 8.15와 개천절 남북공동행사가 개최되지 못하였다. 이와 같이 정례화단계에 접어든 공동행사도 정치적 환경에 영향을 받는 현상이 지속되고 있다.

나. 분야별 사회문화 교류

참여정부 출범이후에도 여전히 민간차원의 교류에서 정부가 일정부분 역할을 수행하는 현상은 지속되고 있다. 특히 주로 남북장관급회담에서 새로운 교류의제에 합의함으로써 민간차원의 교류기반 확대에 기여하여 오고 있다. 장관급회담을 통해 남북간 교류를 활성화할 수 있는 의제를 지속적으로 개발하여 왔다는 점은 중요한 특징의 하나로 평가할 수 있을 것이다.

<표 1> 사회문화 합의 의제

장관급회담	사회문화 분야 합의 의제
제10차 남북장관급회담	ㅇ대구 하계유니버시아드대회(U대회)에 북측 선수단과 응원단이 참가하는 문제를 협의
제11차 남북장관급회담	ㅇ「남북사회문화협력분과회의」를 구성하는 문제를 검토 - 이 회의에서 사회, 문화, 체육 등 분야의 교류협력 및 상대방에 대한 비방방송 중지 등 쌍방이 제기하는 문제를 협의
제15차 남북장관급 회담	ㅇ북관대첩비를 반환받기로 하고 이를 위한 실무적 조치 추진 ㅇ안중근 의사 유해발굴사업 공동 추진 합의
제16차 남북장관급회담	ㅇ"겨레말큰사전" 공동 편찬사업이 중요하다는데 인식을 같이하고, 이를 적극 지원하기로 합의
제17차 남북장관급회담	ㅇ세계태권도연맹과 국제태권도연맹간의 긴밀한 협력 적극 지원 ㅇ개성지구 역사유적의 세계문화유산 등록 및 보존·관리사업에 서로 협력 ㅇ일본으로부터 반환받은 북관대첩비를 빠른 시일 내에 원소재인 북측지역으로 옮기는 조치 이행

또한 2003년 유니버시아드대회 참가 실무접촉, 2004년 아테네올림픽 공동입장 실무접촉, 2005년 8·15 남북통일축구경기 실무접촉, 단일팀 구성을 위한 남북체육회담 등을 개최하여 당국 간 차원에서 체육교류를 지원하고 있다. 또한 2005년 안중근 의사 유해발굴 및 봉환을 위한 남북 실무접촉을 개최함으로써 다른 사회문화 교류도 지원하여 오고 있다.

주요 분야별 교류·협력 실태 및 성과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

동아시아 지역의 역사문제가 현안으로 대두되면서 역사 및 과거사문제를 중심으

로 교류·협력이 활성화되고 있다. 특히 중국의 동북공정에 대응한 고구려 문화유적 발굴·보존 관련 학술회의 및 전시회를 중심으로 교류·협력이 이루어지고 있다. 민족화해협력범국민협의회는 2003년에 이어 2004년에도 서울에서'남북공동기획, 고구려전'(04.4.9~6.20)을 통해 북한에서 제작한 고구려 유물 모사품을 전시하였다. '고구려고분군 세계문화유산등재기념 공동사진전 및 학술토론회'가 9월 금강산에서 개최되어 향후 고구려 유적 보존사업을 공동으로 추진하기로 합의하는 등의 성과를 거두었다. 2005년 2월 러시아의 블라디보스톡에서 남·북·러 학자들이 3국 공동학술회의를 개최, 그간의 고구려·발해역사에 대한 연구성과를 발표한데 이어 7월에는 고구려 유적 평양공동답사를 추진하기도 하였다. 그리고 2006년 서울 국립중앙박물관에서 '북한국보유물전'이 개최되었다. 이와 같이 고대사의 경우 남북이 비교적 쉽게 접근할 수 있는 분야이기 때문에 협력이 심화되고 있다.

역사문제는 남북한간 방송 교류에도 영향을 미치는 요소로 작용하였다. KBS는 2004년 6월에 다큐멘터리 '고구려는 살아있다'를 북한과 공동으로 제작하였다. 평양지역 고구려 역사유적은 KBS 취재팀이 맡고, 평양 이외지역의 유적은 북한 조선중앙TV가 촬영함으로써 남북 공동제작의 성과를 거두었다. MBC는 2004년 6월에 취재팀이 평양을 방문하여 고구려 유적을 취재해 6월 24일 '살아있는 고구려'란 제목으로 TV프로그램을 방영하였다. SBS는 2004년 2월 평양에서 개최된'일제 약탈문화재 반환을 위한 남북공동학술토론회'취재차 방북하여 고구려 유적인 강서대묘를 취재 방영하였다.

또한 일제 과거사 청산문제도 남북한 협력이 강화되고 있는 분야의 하나이다. 2004년 2월 평양에서 개최된 '일제 약탈 문화재 반환 공동학술 토론회'에서는 남북이 공동으로 민족사와 관련한 문제의식을 공유하고, 더불어 남북이 합의하여 '남북역사학자협의회'를 구성하는 성과를 거두었다. 2004년 5월에는 '일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회'의 서울행사 참가를 위해 북한위원회 대표단 9명이 서울을 방문하였다. 남북한은 을사조약 100주년을 맞아 일본의 군국주의를 규탄하는 사진전시회를 2005년 11월 서울과 평양에서 공동개최하고 강점기 일본에 의한 우리민족 수탈사를 중심으로 협력하였다. 2005년에는 광복60주년을 맞이하여 북관대첩비 반환사업, 안중근의사 유해발굴·봉환사업 등 남북간에 민족사적 의미가 큰 사업들이 추진되었고 남북당국도 이를 적극적으로 지원하고 있다. 제15차 남북장관급회담

에서 안중근의사 유해발굴사업을 공동으로 추진하기로 합의함에 따라 남북 양측은 안중근의사 유해공동발굴사업 추진을 위한 남북 실무접촉이 이루어졌다. 남북 양측은 9월 14일 안중근의사 유해발굴 및 봉환사업에 대한 남북합의서를 판문점을 통해 교환하였다.

문학적인 차원의 교류도 활성화되고 있다. 겨레말큰사전편찬사업은 남북의 언어학자들이 참여하는 문화통합사업으로 남북의 당국에서도 적극적으로 지원하고 있어 당국-민간의 직접 협력사업의 중요한 사례이다. (사)민족문학작가회의는 2005년 7월 「6·15 공동선언 실천을 위한 민족작가대회」를 평양·백두산·묘향산 등지에서 개최하였다. 분단이후 남북 문학인들의 첫 만남으로 「민족작가대회」가 성사되었고 6·15 민족문학인협회 결성 및 6·15통일문학상 제정, 남북공동 문학지 발간 등을 합의하는 성과를 거두었다.

남북 문화분야 교류가 활성화되면서 출판 분야에서도 교류가 확대되고 있다.

2005년 남북한 출판교류는 남북한 공동편찬, 저작권 교류 및 북한 저작물의 국내 출판, 남북 문인들의 만남 등 다양한 분야에서 활발하게 추진되었다. 평화문제연구소는 북한 과학백과사전출판사와 공동편찬한 『조선향토대백과』 20권을 2005년 4월 완간하였다. 조선향토대백과』는 북한의 자연·인문·지리정보를 기초행정단위별로 집대성, 북한 연구의 기초자료로 유용하게 활용되고 있다. (사)통일맞이의 『겨레말큰사전』편찬사업은 2005년 2월 금강산에 서 열린 남북공동편찬위원회 결성식을 시작으로 본격적으로 추진되기 시작하였다. 남북은 7월 평양, 8월 서울, 11월 개성에서 편찬위원회 전체회의를 개최하여 사전편찬요강을 합의하였으며, 「8·15민족대축전」의 백범기념관에서 「겨레말큰사전 편찬사업 보고대회」를 개최하였다. (사)남북경제문화협력재단은 2005년 3월 북한으로부터 북한 도서 3종과 노래 2종의 저작권 침해 보상 합의와 관리에 대한 위임을 받고 관련 활동을 진행하여 남한에서 출판된 월북작가 홍명희의 대하소설 『임꺽정』에 대한 저작권료를 북한에 전달하였다. 12월에는 북한 저작물의 저작권 대리업 관련 합의서를 체결하였고, 이를 통해 북한 저작권자의 위임을 받아 온 소설 및 동화 47편이 국내 출판사를 통해 출판될 예정이다. 도서출판 보리는 북한 사회과학원 학자들이 우리 고전을 국역한 『조선고전문학선집』을 『겨레고전문학선집』으로 편집하여 출간하고 있다. 현재까지 박지원의 『열하일기』를 비롯하여 총 11권이 출간되었다. 예맥출판사는 북한 전통 건축물 조사·실측 보

고서 발간 사업을 추진하고 있다.

문화·예술 공연 교류도 활성화되고 있다. 먼저, 평양방문 공연과 관련하여 남북교류가 활발하게 추진되고 있다. KBS 평양노래자랑(2003.8.15), 설운도, 이선희, 조영남 등이 출연한 류경정주영체육관 개관 기념공연(2003.10.6-7) 등 대중 가요 부문의 방문 공연이 성사되었다. 2005년 6·15통일대축전문화행사로 가극 「금강」평양공연과 가수 조용필 평양공연(SBS, 8월 23일) 및 뉴서울오페라단의 창작오페라 「아, 고구려－광개토대왕」 평양공연(9월 7일)이 개최되었다. 또한 2005년 10월 평양에서 개최된 「제24회 평양 윤이상음악제」에 우리측 관계자가 참가하였다.

공동제작 형태의 교류도 증가하고 있다. 먼저 방송사 차원에서 프로그램 제작을 통해 협력을 추진하고 있다. 남한의 프로그램을 북한과 연계하여 제작하는 양상이 나타나고 있다. KBS는 역사극 「대륙의 아들 칭기즈칸」 다큐멘터리 제작 사업을 추진하고 있다. 북한 조선중앙방송위원회에서 제작하고 있는 「대륙의 아들 칭기즈칸」은 2006년 1월 기준으로 50% 가량 촬영이 진행되었으며, KBS는 「대륙의 아들 칭기즈칸」 제작과 관련하여 북한에 방송촬영 장비를 제공하고 촬영 기술을 전수하고 있다. 2004년 남북간 문화예술 부문 교류는 애니메이션 공동제작을 중심으로 이루어졌다. 2004년 상반기 EBS에서 방영하여 호응을 얻었던 남북합작 애니메이션 '게으른 고양이 딩가'는 사업자인 하나로통신이 북측과 추가제작을 합의, 15편 추가 제작에 들어갔다. 뿐만 아니라 (주)민족네트워크는 북측 인력을 활용한 임가공 형태로 애니메이션 제작 사업을 추진하고 있다.

방송교류도 활성화되고 있다. 먼저 방송인간 정례 교류가 성사되고 있다. 2003년 분단 이후 최초로 '남북방송인토론회'가 평양에서 개최되었다. 2005년 9월에는 방송위원회가 주관한 제2회 남북 방송인 토론회가 금강산에서 개최되어, 남북 방송계의 회합이 정례화되고 있다. 다음으로 영상물 상호 구매 형태로 방송 교류가 추진되고 있다. 11월 역시 금강산에서 열린 방송영상물 소개모임에서 남한 방송사들은 북한 영상물 114편을 구매하였고, 북한은 남한 방송사들의 영상물 22편을 구매하였다. (주)판도라TV는 북한 뉴스, 음악영상물 등을 인터넷 동영상으로 서비스하고 있다. 또한 방송위원회는 북한에 방송중계차를 제공하는 등 방송기자재 지원 및 방송기술 교류 사업도 추진하고 있다. 2005년 최초로 북한의 무용수가 남한의 모델과 함께 TV광고 모델로 출연하는 등 방송을 매개로 기존에 남북교류가 추진되었던 분야와 달리 새로운 형태의 교류사업이 성사되고 있다. 이외에도 MBC는 2005년 2월 개성

공업지구 현황, 개성시내 설맞이 모습, 개성지구 역사유적 등을 취재하여 뉴스데스크 및 PD수첩에서 방영하였다.

체육교류도 다양화되고 있다. 남북 체육교류가 축구, 권투, 육상, 마라톤, 골프 등 다양한 분야로 확산되고 있다. 또한 북한 선수단이 남한에서 개최된 동아시아축구대회, 8·15통일축구대회, 인천아시아육상경기대회에 참가하고 있다. 이 과정에서 지방자치단체가 참여함으로써 체육교류 지역이 확산되는 효과를 낳고 있다. 2003년 남녀 통일축구, 마라톤은 제주도가, 2005년 아시아육상선수권대회는 인천시가, 2006년 3월 춘천의 남북아이스하키 친선경기는 강원도가 성사시켰다. 아울러 2003년의 평양 통일농구대회는 현대아산이 만든 행사로서 기업이 체육교류에 기여한 사례이다.

북한 지역에서 개최되는 체육행사를 통한 교류도 다양화되는 추세에 있다. 2005년 8월말에는 평양에서 한국여자프로골프대회가 개최되었다. 또한 분단 이래 최초로 평양에서 개최된 남북 공동 마라톤대회는 남북선수가 함께 달리는 의미 있는 대회가 되었다.

국제대회 남북한 동시 입장 등을 통해 체육 교류가 활성화되고 있다. 2003년 2월 아오모리 동계아시아게임, 2004년 8월 아테네올림픽에 남북한은 한반도기를 앞세워 공동으로 입장하였다. 2005년 9월 8일 중국 광저우에서 개최된 아시아올림픽평의회 참가시, 남북 올림픽위원장간의 접촉에서 2006 도하아시아경기대회와 2008 북경올림픽대회에서 남북 단일팀을 구성하자는 데 원칙적으로 합의하였다. 2005년 남북 공동입장이 이루어진 동아시아대회(10. 29~11. 6, 마카오) 기간 중에는 남북대표단간 단일팀 실무접촉이 이루어져 차기회담 개최에 합의하였고, 이에 따라 12월 초 개성에서 남북단일팀 체육회담을 개최하였다.

체육교류는 방송과 연계된 복합적 성격을 지니면서 활성화되는 양상이 나타나고 있다. SBS의 경우 2003년 10월 정주영 체육관 개관행사와 더불어 열린 평양통일농구대회를 방영하였다. 방송위원회는 2004년 8월 13일부터 29일까지 아테네 올림픽 기간동안 올림픽의 주요경기 장면 및 남북 선수들의 경기장면을 북측에 중계해줌으로써 남북방송교류의 새로운 지평을 열었다. 방송위원회는 2004년 아테네올림픽 중계 지원에 이어 2005년 7월에서 8월에 개최된 동아시아축구대회에서도 전 경기장면을 북한에 중계하였다.

영화분야에서의 교류도 추진되기 시작하고 있다. 특히, 남한영화제에 북한영화 상영이 많이 이루어졌다. 2003년 전주국제영화제에서 「살아있는 령혼들」, 대종상영화제에서 「청자의 넋」, 부산국제영화제에서 「신혼부부」 등 7편이 상영됨으로써 북한영화에 대한 관심이 증대되었다.

종교분야 교류는 북한 주민들에 대한 선교차원의 관심과 대북지원 등 인도적 차원의 관심을 바탕으로 기독교, 불교, 민족종교 등 각 종단·교단을 중심으로 교류가 추진되는 특징을 보여 왔다.

먼저 남북한 종교교류는 양측 종교단체간 접촉뿐만 아니라, 종교시설에 대한 복원사업을 남북이 지원하는 형태로 협력이 활성화되고 있다. 시설 복원은 불교에서 금강산 신계사, 개성 영통사, 개신교에서는 평양 제일교회와 봉수교회 개관사업이 대표적이라고 할 수 있다. 조계종이 금강산 신계사 복원 사업을 지원하고 있다. 또한 조계종은 2003년 8월 북한사찰 '법운암' 시범 단청을 시작으로 사찰에 필요한 단청재료를 지원하여 오고 있다. 대한불교 천태종은 개성 영통사 복원 협력사업에 필요한 단청용 페인트와 기와를 지원하였다. 2005년 10월 31일에는 영통사 낙성식 및 천태학술회의를 남북의 불자 500여명이 참석한 가운데 성대히 거행하여 남북이 협력하여 종교시설을 건립한 최초의 기록을 남겼다. 대한예수교장로회총회는 평양신학원 신축 협력사업을 2003년 1월에 승인을 받아 2003년 9월에 완료하였다. 예장통합 남선교회원으로 구성된 (사)기쁜소식에서는 낙후된 평양 봉수교회를 전면적으로 재건축하기 위해 기존건물을 헐어버리고 새로운 예배당을 건축하기 위한 협력사업을 조선그리스도교연맹과 합의, 소요 자재 등을 지원하고 있다. 「한국정교회」에서는 북한의 「조선정교회」와 러시아의 지원으로 평양에 건축 중인 「정백사원」 건축을 위한 내부 시설용품 등 자재를 지원하면서 남북정교회간의 교류를 시작하였다.

다음으로 종교인들의 공동예배나 예불 행사도 늘어나는 추세에 있다. 한국기독교장로회에서도 2004년 5월 금강산에서 총회장 등이 참석, 남북공동기도회를 개최하였다. KNCC(한국기독교교회협의회)에서는 3월 독일에서 개최된 독일교회 초청, 남·북·독일교회 선교대회에 참석, 남북간 선교문제 등을 협의하였다. 민족종교계에서도 2003년도 개천절 남북공동행사 준비위원회를 결성하여 북한의 단군민족통일협의회와 2003년 10월 평양에서 개천절 민족공동행사 및 단군학술토론회를 개최하였다. 기독교 선교단체인 조국통일기도동지회에서는 2005년 10월 평양 칠골교회에

서 남북의 교인 200여명이 참석한 가운데 합동기도회를 개최하였다. 평양에서의 남북기독교인이 대규모 기도회를 가진 것은 처음으로 기독교 교류에 있어 새로운 장을 연 것으로 평가할 수 있다. 기독교장로회에서는 2005년 5월 금강산 문화회관에서 우리측 200여명과 북측 10여명이 참석한 남북공동기도회와 성가제를 개최하였다.

끝으로 종교 교류는 일정 부분 대북지원의 형태와 결합되어 활성화되는 특징을 보이고 있다. 「예장총회」는 평양 대동강구역의 온실 건립을 지원하였다. 동북아복지선교회에서는 평양 봉수빵공장에 냉동설비를 지원·설치토록 하여 북한 교인들에게 제공될 빵 생산량을 늘려 식량지원을 통한 대북선교 확대를 모색하고 있다. 한민족남북한선교회에서는 봉수농장에 왜성 사과과수원을 조성해 주기위해 사과묘목, 지주, 울타리시설 자재 등을 지원하면서 남북선교협력의 장을 확대하기 위해 노력하였다. 천주교, 원불교 및 기타 종단에서도 대북 인도적 지원을 지속적으로 하면서 각 종단차원의 교류 확대를 위해 노력하였다.

지방자치단체의 대북교류는 교류사업 추진 중에 다양한 남북 지방주민들을 참여시킴으로써 서로에 대한 이해와 공감대를 형성하는데 크게 기여하고 있다. 인천시 대표단은 평양을 방문(5.30~6.2)하여 인천시의 대북교류사업을 협의하였으며, 인천에서 개최된 제16회 아시아육상경기선수권대회(9.1~4)에 북한선수단 20여명과 응원단 124명을 초청하기도 하였다. 강원도는 금강산 병해충 방제사업, 연어 부화장 지원사업 등 기존의 협력사업을 심화·발전시켜 추진하는 한편, 인적왕래 및 문화분야의 교류협력사업을 추진하여 금강산에서 남북강원도민속문화축전(9.27~29)을 개최하는 성과를 거두었다. 경기도는 북한 민족화해협의회측과 공동으로 평양시 용성구역에 3ha 규모의 시범농장을 건설하였다. 경기도가 영농기술과 농기구를 제공하고 북한의 노동력을 합친 시범농장은 14.8톤의 쌀을 수확하는 등 남북간 기술협력을 통한 농업생산성 증대의 가능성을 보여줬다. 경상남도는 평양시 강남군과의 농업협력사업을 실시하기로 합의하여 2006년부터는 농자재 지원, 농업기술 지원 등 본격적인 대북교류사업에 나설 예정이다. 전라북도는 황남 신천군 농기계지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업을 2004년에 이어 지속적으로 추진하였다. 제주도는 1998년부터 매년 추진하여 왔던 감귤 등 농산물 보내기사업을 2005년에도 실시하여 감귤 3,000톤, 당근 7,000톤 등 제주산농산물 10,000톤을 북한주민에게 전달하였다. 그 밖에 서울시는 경평축구 부활사업, 부산시는 부산국제영화제에 북한영화 상

영, 울산시는 전국체전시 북한 지역선수단 참가, 경상북도는 농업협력사업 등을 추진하였으나 성과는 거두지 못하였다. 한편, 기초자치단체중에는 충북 제천시가 북고성군 과수원 조성사업을 2004년부터 지속적으로 추진하고 있다.

<표 2> 사회문화 협력사업 현황(2000년 이후)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.10	계
남북왕래인원	1,554	2,948	3,438	4,336	3,837	11,452	3,481	30,907명
협력사업승인	5	6	7	13	16	47	24	116건

<표 3> 사회문화교류 분야별 남북왕래 현황

구분	연도	'00		'01		'02		'03		'04		'05		'06.3		계	
방북	교육학술	2	(5)	13	(76)	15	(68)	22	(360)	19	(797)	32	(273)	8	(147)	120	(1,767)
	문화예술	3	(25)	10	(134)	19	(513)	11	(34)	12	(784)	19	(286)	1	(4)	89	(1,990)
	체육	51	(446)	37	(310)	37	(326)	19	(1190)	4	(5)	27	(799)	1	(8)	196	(3,434)
	종교	9	(47)	11	(86)	15	(165)	22	(584)	24	(376)	68	(1231)	13	(108)	189	(2,696)
	언론출판	12	(143)	11	(82)	9	(84)	21	(253)	21	(107)	69	(1122)	7	(37)	165	(1,891)
	과학환경	2	(8)	2	(13)	5	(37)	6	(51)	13	(121)	12	(53)	0	(0)	56	(342)
	기타	21	(476)	23	(2215)	15	(1308)	24	(923)	39	(1367)	140	(7066)	18	(210)	291	(14,013)
	계	100	(1,150)	107	(2,916)	115	(2,501)	125	(3,395)	132	(3,557)	367	(10,777)	48	(994)	1,106	(26,560)
방남	교육학술							1	(18)	4	(41)			2	(21)	7	(80)
	문화예술	3	(336)							1	(141)					5	(510)
	체육			1	(1)	4	(765)	3	(717)			1	(78)			12	(1,771)
	종교																
	언론출판											3	(60)			3	(60)
	과학환경																
	기타	4	(68)	2	(31)	3	(172)	4	(206)	4	(98)	10	(537)	1	(16)	32	(1,481)
	계	7	(404)	3	(32)	7	(937)	8	(941)	9	(280)	14	(675)	3	(89)	59	(3,954)

* 출처 : 통일부.

다. 평가와 과제

첫째, 남북공동행사는 제도화와 동시에 부문별 교류를 심화시키는 틀로 정착되어 가고 있다. 특히 6.15남측위원회는 동일한 명칭의 북측위원회와 해외측위원회와 더불어 '6.15공동선언실천민족공동위원회'를 만들어 남과 북, 해외에서 각각 추천하는 공동위원장을 선출하고 있으며 공동 '규약'을 운영하고 있다. 이 규약에는 (전체)회의, 공동위원장 회의, 실무회의 등 3개의 회의구조를 두고 있으며 상시적인 회합을 진행하고 있다. 그런 점에서 이 기구는 민간차원에서 상설적인 남북대화기구이자 공동사업기구이기도 하다. 이를 통해 민간 차원에서의 사회문화교류가 일정부분 제도화의 단계로 접어들고 있다. 또한 남북공동행사를 진행하는 과정에서 전반적으로 노동, 여성, 청소년, 체육, 문화 등 계층별, 분야별 행사가 활성화되는 동시에 점차 독자적인 교류 영역을 구축하여 가는 효과를 거두고 있다.

둘째, 교류 분야가 확대되고 있고 각 분야 내에서도 보다 세부적인 형태의 교류들이 진행되고 있다. 학술부문의 경우, 역사학을 중심으로 교류에 나서는 남북역사학자협의회의 결성 사례에서 보듯이 분야별로 남북한 공동기구들이 결성되어 교류의 틀이 공고해지는 현상이 나타나고 있다.

셋째, 사회문화 교류·협력이 심화되면서 방송물 제작, 체육행사 등 여타 교류행사와 함께 추진되는 복합적 교류 현상이 확대되고 있다. 예를 들면 2003년 대구 하계유니버시아드 대회 기간동안에는 「남북청년공동문화행사」(8.29)를 개최, 북한응원단과 남한대학생이 하나 되는 문화공연이 이루어졌으며, 유경정주영체육관 개관 기념으로 남한의 대중가수와 북한예술인의 합동공연(10.6, SBS 생중계)이 이루어졌다.

넷째, 쌍방향 교류가 정착되고 있고 이 과정에서 북한인사가 남한을 방문하는 행사가 점차 확대되고 있다.[122] 특히 남한을 방문하여 교류하는 과정에서 서울뿐만 아니라 지방으로 지역이 확대됨으로써 남북 사회문화 교류의 지평이 확대되고 있다. 또한 지방자치단체의 교류참여가 확대되면서 사회문화 분야에서 남한 내 저변 확대 현상이 나타나고 있다.

다섯째, 민간과 당국이 일정 부분 역할 분담을 통해 교류를 활성화하려는 노력이

---

122) 이우영, "정상회담 이후 남북한 사회문화교류의 전개와 의미," 『6·15 공동선언 이후 남북관계 진단』 북한연구학회 2006년 하계학술회의 (2006년 6월 12일).

진행되고 있다. 남북 간 당국회담을 통하여 다양한 교류 의제를 개발함으로써 민간 차원의 교류·협력을 활성화하는 데 기여하여 왔다. 또한 남북공동행사를 정례화하는 과정에서 당국이 함께 참여함으로써 민·관 협력 모델이 새롭게 정립되고 있다. 우리 말, 글 교류 기관인 겨레말큰사전남북공동편찬위원회(남: 홍윤표, 북: 문영호)의 경우에서 보듯이 남북 양 정부의 지원을 받는 기구까지 설립되어 있다.

여섯째, 북측 주민을 대상으로 하는 문화 공연 등이 점차 확대되고 있다.

이러한 성과에도 불구하고 여전히 여러 가지 극복해야 요소들도 존재하고 있다. 사회문화 교류를 통해 민간차원의 교류가 남북화해 협력과 민족공동체 형성을 위한 첫걸음의 소중한 역할을 수행하고 있지만 여전히 정치적인 요소에 의해 영향을 받고 있다. 일부 정치적 요소가 개입되면서 대북여론을 악화시키는 요인으로 작용하는 현상이 지속되고 있다. 먼저 남북 당국 사이에 갈등국면이 형성되면 사회문화 교류도 영향을 받게 된다는 점이다. 2004년의 경우 인적 교류가 대폭 감소하였는데, 김일성 주석조문 문제, 대규모 탈북자 남한 입국 등으로 인한 당시 남북 정부 간 대립이 커다란 요인으로 작용하고 있다. 또한 북한 핵문제, 북미관계의 악화 등 환경적 요인이 여전히 사회문화 교류에도 중요한 장애 요인으로 작용하고 있다. 남쪽과의 사업에 관계하는 북한의 담당자들은 상부의 지시와 통제 속에 있으며 그 숫자도 제한되어 있다. 또한 대북적대시정책을 내세우는 체제위협 인식은 방어적인 자세를 견지하게 만들고 있고 교류가 확대되고 있음에도 불구하고 사회문화 전 분야의 교류 속도는 여전히 더디게 진행되고 있다. 사회문화 교류를 진행하는 과정에서 상호간의 정치적 주장을 피해가며 현실 가능한 분야에서 사업을 개척하고 동질성 회복을 위해 노력하고 있지만 이질성에 대한 관용은 여전히 부족한 상황에 있다.[123] 2003년 대구 유니버시아드대회에서의 남북주민간 갈등에서 보듯이 정치적 성격을 자제하더라도 교류 과정에서 갈등이 발생할 수 있다. 예를 들어 북측 민간 대표 단장이던 안경호 위원장의 발언이 대북여론을 악화시키고 있었기 때문에 2006년 6.15 광주행사는 행사 시작 전부터 비판적 흐름이 강했다.

현재 남북한 사이의 교류에서 남한 내 보수성향의 단체가 참여하지 못함으로써 국내적 합의 기반 조성에 한계가 노정되고 있다. 이로 인해 2003년 보수단체가 주관

---

123) 김근식 외, "남북한 사회·문화 협력실태 조사," (서울: 통일연구원, 2006 출간 예정) 중 정영철의 견해.

한 8.15 행사 등 대회 외적인 문제로 인해 북한의 참가가 지연되는 등 사회문화 교류가 영향을 받는 현상이 발생하고 있다. 이로 인해 사회문화 교류 활성화에도 불구하고 각 행위주체들이 네트워크를 형성하여 효율적으로 사회문화 교류를 추진하여갈 내적인 기반이 제대로 형성되고 있지 못하다. 이를 극복하기 위해 현재 '남북사회문화교류진흥에 관한 법률안'이 의원 발의로 국회 통일외교통상위원회에 계류 중에 있고 전담기구인 '남북사회문화교류진흥원'을 설립하고자 하고 있지만 아직까지 합의에 이르지 못해 표류 중이다. 남북사회문화교류진흥법률안의 경우, 여전히 시기상조라는 의견이 잔존해 있다.

장관급 회담을 통하여 의제를 개발하여 민간교류의 확대에 당국이 기여하고 있지만 정치·군사적 신뢰가 여전히 미약한 수준에 있으므로 당국이 사회문화 교류에서 여전히 막강한 영향력을 행사하는 현상이 지속되고 있다. 예를 들면 2006년 6.15광주통일대축전에서는 광주민주화운동의 상징적 장소인 구 전남도청 앞 광장과 금남로에서의 남북공동문화행사 개최 여부가 6.15남측위원회와 정부 사이에 쟁점이 되었다. 이 문제는 정부 차원의 관계기관 대책회의에서 '불가'로 결정 나면서 6.15남측위원회의 다각적인 노력이 수포로 돌아갔다.

이러한 문제점을 바탕으로 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 남한 내부의 기반을 정비하고 합의 기반을 확대해 나가야 한다. 남한 내부에서 다양한 성향을 지닌 단체들이 대화할 수 있는 장이 확대되어야 한다. 이를 위해 민화협이 2000년부터 운영해 온 '정당종교시민사회단체공동회의'의 확대 개편 등 통일문제를 다루는 사회합의 기구의 설립을 검토하는 것도 고려할 수 있을 것이다.[124]

둘째, 교류가 확대되고 상호 연계된 복합적 성격을 띠어 가고 있다는 점에서 정부와 시민단체, 시민단체 사이에 협력과 네트워크의 형성이 중요한 요소이다. 민간과 정부의 역할을 보다 체계적으로 조율할 수 있는 시스템을 만들어가야 한다. 공동행사에 당국이 참여하여 새로운 모델이 정립되었지만 역설적으로 공동행사 자체의 위험을 당국이 함께 부담해야 하는 문제가 발생하고 있다. 사회문화교류를 위한 정부의 지원 틀을 민관합작 체계로 확장할 필요가 있다. 사회문화교류는 그 영역이 넓어

---

124) 김근식 외, "남북한 사회·문화 협력실태 조사," (서울: 통일연구원, 2006 출간 예정) 중 정영철의 견해.

지고 다양해지고 있다. 현재 통일부의 관리인력으로는 업무 폭주를 견디기 어려우므로 효율적인 거버넌스를 형성하여 가기 어렵다. 현재 추진 중인 사회문화교류진흥원 등을 보다 심도 있게 검토하여 민관 합작 성격의 전담 기구 설치를 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 남북한 사이에 사회문화 교류를 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 남북사회문화교류추진위원회가 구성될 수 있도록 노력해야 한다. 북한은 여전히 체제 유지 차원에서 교류에 수세적이다. 우리민족끼리를 명분으로 미국에 대한 공동전선 형성을 요구함으로써 남한의 교류 확대를 중립화하려고 하고 있다. 북한에서 이를 받아들이지 않는 현 단계에서 우선 남쪽에서 먼저 사회문화교류협력을 추진할 기구를 독자적으로 만드는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

넷째, 교류의 다양화 복합화를 고려하여 사회문화 교류를 뒷받침할 수 있는 법과 규정의 정비가 뒷받침되어야 한다.

다섯째, 사회문화 교류에는 인적 교류 핵심적인 요소라는 점에서 전문가 양성 공동프로그램을 운영해야 한다. 남북사회문화교류는 남북사회재통합의 토대이자 과정이므로 관련 분야의 전문가들이 지속적으로 양성되고 재교육될 필요가 있다. 이러한 인력의 경우, '현장활동가-행정지원자'라는 두 개의 층위에서 벗어나 중층적 구조를 형성해야 한다.[125]

3. 대북지원의 성과와 과제

가. 대북지원 현황

정부의 대북지원은 2가지 정책적 목표를 갖고 추진되고 있다. 2004 통일백서에서는 다음과 같이 대북지원의 목표를 설명하고 있다. 북한에 대한 지원은 인류보편적 가치인 '인도주의' 정신과 북한주민이 우리와 같은 민족이라는 '동포애' 정신을 구현한다는 당위적 측면과 남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면을 동시에 지닌다. 대북지원은 남북관계 개선에 기여함은 물론, 북한주민의 생활고를 덜어주고 우리의

125) 김근식 외, "남북한 사회·문화 협력실태 조사," (서울: 통일연구원, 2006 출간 예정) 중 정영철의 견해.

동포애를 전달함으로써 장기적으로 민족공동체 회복에 기여한다는데 중요한 의미가 있다는 것이다. 또한 정부는 인도적 지원은 국제적으로도 지원대상국의 정치적 상황과 연계하지 않는 것이 기본원칙이라는 입장 아래 북한 식량사정, 남북관계 상황, 국제사회의 지원동향 등을 고려하면서 국민적 합의를 바탕으로 지속적인 대북지원을 추진해 오고 있다.

정부는 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 식량지원과 농업생산성 향상지원에 중점을 두면서 보건·의료분야 등으로 지원 분야를 확대하여 오고 있다. 또한 UN기구 등을 통한 대북지원에도 지속적으로 참여하여 국제기구와의 공조를 강화해 오고 있다. 아울러 민간차원의 지원은 정부차원과 상호 보완 구도 아래 자율적인 추진을 권장하되, 농업분야, 보건의료분야, 취약계층지원 등 전문분야별로 특화되도록 지원하는 정책을 추진하여 왔다.

정부의 지원은 세 가지 형태로 진행되어 왔다. 먼저 국제기구를 통한 지원이다. 이전 정부부터 지속되어 오던 사업으로 WFP를 통하여 2003년, 2004년 각각 옥수수 10만 톤을 지원하였다. 옥수수 포대에는 우리 정부가 WFP를 통해 지원하는 물자임을 한글과 영문으로 표기함으로써 북한주민들이 남쪽으로부터의 지원이라는 사실을 알 수 있도록 조치하였다. 그런데 2005년 8월에 북한이 국제기구의 긴급구호성 지원 종료를 요구함에 따라 국제기구를 통한 식량 지원은 보류된 상태이다.

한편 북한의 말라리아 환자가 30만 명에 이를 것으로 예상되고, 말라리아 발병 확산이 심각히 우려됨에 따라 정부는 말라리아 방제사업 지원이 필요하다고 판단하여 2001년부터 말라리아 약품과 모기장, 진단장비 등 각종 기자재를 국제 보건기구(WHO)를 통해 북한에 지원하여 오고 있다. 참여 정부 출범 이후에도 WHO를 통해 말라리아 방제사업을 위해 2003년 66만 달러, 2004년 67만 달러, 2005년 81만 달러 상당의 약품과 기자재를 지원하였다. 2003년 11월 상해에서 개최된 WHO 말라리아관리 워크숍에 참석한 북측관계자는 말라리아 환자 발생이 감소했다고 발표하면서 우리 측의 지원에 대해 사의를 표명하기도 하였다.

참여정부 출범 이후 새롭게 UNICEF를 통한 어린이 지원사업을 추진하고 있다. 지원을 실제로 필요로 하는 취약계층, 특히 아동을 특정 대상으로 지원을 실시함으로써 인도적 목적의 효율성을 극대화하려는 정책을 추진하여 오고 있다. 북한 어린이의 심각한 영양부족 문제를 해결하고 질병 발생율을 감소시키기 위해 유엔아동기

금(UNICEF)을 통해서 2003년 50만 달러, 2004년 100만 달러, 2005년 100만 달러 상당의 어린이 영양식, 의약품을 지원하여 왔다. 특히 2005년 우리 주도로 세계보건기구(WHO)와 협력, 북한 영유아 지원사업을 5개년 계획으로 수립하여 추진 중이다. WHO를 통해 매년 30개 군병원의 시설 개선, 보건의료 인력 교육에 중점을 두고 진행 중이다. 그리고 UNICEF를 통해 어린이 영양개선, 산모관리, 백신, 영양제 및 식수 개선 사업 등을 지원하고 있다. 아울러 민간단체 컨소시엄을 통해 의료시설 및 장비와 영양식 등을 패키지화하여 5~6개 군지역에 지원을 추진하고 있다.

다음으로 남북 당국간 직접 지원이다. 정부는 긴급 구호성 식량지원과 병행하여 비료·종자·농약지원 등 농업생산성 향상을 위한 지원을 실시하는 것이 북한 식량난의 근원적 해결에 도움이 되고 지원의 효과성·분배투명성 확보 등의 측면에서도 바람직하다는 입장을 취하고 있다. 1999년에는 북한의 식량증산을 돕기 위해 최초로 정부가 구입한 비료 및 대한적십자사가 모금하여 구입한 4만 톤 등 총 15만 5천만 톤의 비료를 지원하였다. 이후 2000년도에 20만 톤, 2001년에 20만 톤, 2002년과 2003년에 30만 톤, 2004년에도 30만 톤, 2005년 35만 톤, 2006년 35만 톤의 비료를 당국차원에서 지원하였다. 실제로 북한에서 이러한 지원을 요청하여 왔다는 점에서 남북한 간 교류의 지렛대로 작용하는 역할을 수행하여 온 것도 부인할 수 없는 사실이다. 특히 2005년 비료지원은 2004년 조문파동 등을 이유로 단절되어 온 남북당국간 대화를 복원시키는 데 결정적으로 기여한 의미가 크다. 대북지원 이래 처음으로 북한 선박과 인수요원이 수송에 참여, 선적기간 동안 남한 지역인 울산, 여수, 군산 각 항구에 체류하기도 하였다. 또한 당시 미발효상태인 「남북해운합의서」(2004년 5월 28일 남북한 합의, 2005년 8월 1일 발효)상의 항로대를 따라 운행함으로써 합의서를 시험 적용했다는 의의도 있었다.

차관 형식으로 제공되므로 형식적으로는 경협으로 분류되고 있지만 정부는 북한 주민의 생존권을 보장하여 주기 위하여 식량을 지원하여 오고 있다. 차관 형식이므로 남북경제협력추진위원회에서 남북 당국이 협의하고 있는데, 2003년 40만 톤, 2004년 40만톤, 2005년 50만 톤의 쌀을 지원하였다. 비록 차관형식이기는 하지만 한국수출입은행과 조선무역은행 사이에 체결된 차관 합의서에서 분배의 투명성을 보장하기 위한 조치를 합의하여 시행하고 있다. 먼저 쌀을 제공하는 포장지에 '대한민국'을 표기하고 있다. 또한 북측으로부터 쌀의 구체적 분배내역(지역, 대상, 수량

등 포함)에 대해 10만 톤 단위를 기준으로 인수일 30일 이내에 문건으로 남측에 통보하도록 하고 있다. 끝으로 매 분배문건 통보 후 남측 인원들이 동·서해 지역에서 분배현장을 확인할 수 있도록 합의하여 시행하여 오고 있다. 특히 2004년 식량차관 제공은 1995년 대북 쌀 지원이 시작된 이후 처음으로 육로수송이 이루어지게 됨으로써 4년여에 걸쳐 완공한 경의선·동해선 도로의 활용도를 제고하고 식량수송 경로를 내륙지역으로까지 확대하는 성과를 이루었다. 이를 계기로 인도지원물자, 교역물자 등의 육로수송을 보다 활성화할 수 있는 계기를 마련하였다. 약 3개월에 걸친 육로수송 기간동안 매주 360여명의 인원과 340여대의 트럭이 동·서지역 비무장지대를 통해 지원함으로써 군사적 긴장완화에도 기여하였다.

<표 4> 대북지원 현황(2000년 이후)

(단위: 만달러)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.5
정부	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	12,388	14,035
민간	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	8,866	3,840

출처: 통일부, 『통일백서』(2006), p. 174. 2006년 5월 현재 현황은 통일부 홈페이지

민간 차원에서의 대북지원은 참여정부 들어 여러 가지 점에서 커다란 성과를 시현하고 있다. 먼저 민간 단체 자체적인 역량의 확대·강화되고 있다. 초기의 민간지원은 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁 받은 물품을 국제적십자연맹을 통해 전달하는 간접방식으로 이루어졌다. 그런데 1997년 5월 26일 남북적십자간 제1차 합의서가 채택됨에 따라 민간차원의 지원도 남북 직접전달 방식으로 전환되었다. 지원창구는 대한적십자사를 단일창구로 운영하였다. 1999년부터는 대북지원 활성화 조치에 따라 대북지원사업자로 지정된 민간단체도 독자창구로서 지원활동이 가능하게 되었다. 이후 대한적십자사를 통한 지원과 더불어 독자창구를 통한 지원이 점차 확대되고 있다. 특히 2005년도에는 대북지원사업자 요건을 완화하여 대북지원사업자수가 2004년말 33개에서 2006년 10월말 현재 66개로 크게 증가되었다.

민간단체의 대북지원 사업은 크게 일반구호, 농업개발, 보건의료, 복지 분야로 구분되고 있다. 일반구호 분야는 식량, 의류, 생활용품 등을 취약계층에게 지원하는

사업으로 대북지원 초기부터 지속적으로 진행되고 있지만, 전체 지원사업에서 차지하는 비중은 계속 떨어지고 있다. 농업개발 분야는 매우 다양한 사업들이 진행되고 있다. 농기계수리공장, 젖소·젖염소목장, 닭목장, 산란종계장 등 축산개발, 감자·옥수 종자개량·보급, 연어자원보호·증식, 산림복구, 해충방제, 온실영농, 비료·비닐 등 각종 농기자재 지원사업들이 진행되었다. 농기계수리공장 건설 및 농기계·농자재 지원, 채소온실 및 양묘장 설치운영 지원 등이 추진되고 있다. 보건의료 분야에는 안과병원 건립, 제약공장설비 복구, 병원현대화, 어린이병원 운영, 결핵퇴치, 구충, 기초의약품・의료기자재 등 지원사업들이 있다. 취약계층 지원 복지 분야에는 급식공장(국수·빵·두유·영양식)의 설립 및 운영, 육아원·유치원·고아원·소학교 등의 시설 복구 및 운영 지원사업들이 있다.[126]

이러한 사업의 내용들에서 알 수 있는 바와 같이 국내 대북지원 사업들은 긴급구호 차원을 탈피해서 개발구호 또는 개발협력 사업으로의 전환을 모색하고 있다. 대북지원의 내용도 초기의 식량위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 발전하였으며, 지원품목도 농자재·농기구, 전문의약품·의료기기 등으로 다양화되고 있다.

참여정부 출범 이후 거버넌스 구축을 통해 대북 지원의 효율을 극대화하는 정책들이 추진되어 오고 있다. 정부는 2000년부터 보건의료, 어린이 등 취약계층 지원 및 농업개발 분야의 지원 활성화를 위해 매칭펀드 형식으로 남북협력기금을 지원해오고 있다. 사업별로는 보건의료, 농업개발, 취약계층 지원 등 다양한 분야의 사업에 기금지원을 하고 있다. 2000년 7개 단체 33.8억원, 2001년 13개 단체 38.4억원, 2002년 14개 단체 54.5억원, 2003년 18개 단체 75.3억원, 2004년 21개 단체 88.7억원, 2005년 27개 단체 104.2억원, 2006년 10월말 30개 단체 111억원 등의 남북협력기금을 지원하였다.

---

126) 구체적인 지원내역에 대해서는 이금순 외, 『대북지원 10년 백서』(서울: 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 2005).

<표 5> 연도별 대북지원 민간단체 지원현황

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.10
지원단체 수(개)	7	13	14	18	21	27	30
지원금액(억원)	33.8	38.4	54.5	75.3	88.7	104.2	111

* 지원현황은 집행액 기준. 합동사업은 1개 사업(단체)로 분류

다음으로 대북지원민관정책협의회의 구성을 통해 정책 참여를 제도화하고 있다. 정부와 민간은 대북지원이 10년째로 접어들면서 대북지원 방식의 전환 필요성을 인식하여 2004년 9월 1일 대북협력민간단체협의회, 북민협 상임운영단체와 통일부, 농림부, 보건복지부 등 관계부처로 구성된 대북지원민관정책협의회를 발족시켰다. 민관정책협의회는 민간과 정부간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책협의 틀로 민관이 역할분담과 협력을 통해 상호 보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키는 방안을 수립하는 역할을 수행하고 있다. 대북지원민관정책협의회를 통해 민간의 참여를 활성화하고, 분야별 전문성을 고려한 민간-정부 분담 체제를 구축하였다. 2005년에는 본회의 3회, 운영위 2회 개최 등 정례적이고 실질적 토의 진행으로 민관 상호 보완구도 정착에 기여하였다. 협의회를 통해 보건의료 등 지원의 사각지대에 놓인 취약분야 및 장기적 복구가 필요한 사업을 중심으로 5개 시범 민관 합동사업을 발굴·시행하고 있다.

<표 6> 5개 시범 합동사업

사업명	사업 내용
주거환경 개선 시범사업	취약층 주거환경 개선을 위해 주택건설(황북 봉산군)
축산사료 자급 시범사업	북한주민의 영양불균형 해소를 위해 단백질 공급원인 가축 사육에 필요한 사료공장 시설 개선, 사료 생산 자재 및 기술 지원
보건의료 인프라 개선 시범사업	구역병원, 지방병원, 종합병원 등 보건의료체계 단계별 시설 및 설비를 개선하고 의료기술과 의료장비 수리·관리 기술 지원
모자보건·복지 시범사업	출산과정 및 5세 이하 어린이 성장과정에 필요한 건강관리와 영양공급을 위한 영양사업(콩우유, 영양빵 지원), 의료·위생·교육사업 추진
농업·보건용수 개발 시범사업	북한 지하수 개발을 통해 깨끗한 식수원을 개발하고 의료시설 및 협동농장 등에 필요한 보건·농업용수로 활용할 수 있도록 기자재 지원

* 통일부, 『통일백서』(2006), p. 181.

이와 같이 대북지원민관정책협의회를 중심으로 민·관 상호보완 구도하에 북한의 자립 ·자활을 돕는 개발지원을 점진적으로 확대해 왔다. 그 일환으로 2005년에 정부는 식량난·경제난의 장기화로 영양부족 및 발육부진 상태가 심각한 북한 영유아(230만명 추정)에 대한 지원계획을 마련하였고 민간 차원에서 이를 시범 추진하였다. 특히 2005년에는 당국간 관계가 경색된 가운데에서도 17개 민간단체가 농업용 비닐지원에 참여하여 정부 보조분 2,200만㎡ 상당을 포함, 총 6,000만㎡ 상당의 비닐을 북한의 수요에 맞추어 시의성 있게 지원하는 등 지속적인 대북지원으로 남북관계의 신뢰 및 모멘텀 유지에 크게 기여하였다.

끝으로 참여정부 출범 이후 2004년 4월 22일 오후 1시경 평안북도 용천역 인근에서 발생한 대형 폭발사고로 재난에 따른 대북지원이 추진될 수 있었다. 4월 23일 북한은 UNOCHA(유엔인도주의조정국), IFRC(국제적십자연맹), WFP(세계식량계획) 등 국제기구들과 중국을 비롯한 평양 주재 외국 대사관들에 사고 발생사실을 알리면서 용천사고 현장 사진과 동영상을 국제사회에 공개하고 실질적인 지원을 호소하였다. 사고 발생 당시 북한을 방문중이던 이윤구 대한적십자사 총재는 북한의

조선적십자회로부터 용천사고에 대한 긴급지원을 공식 요청받았다. 우리 정부는 동포애와 인도적 차원에서 용천사고를 '우리의 불행'으로 인식하고 사고 다음날부터 다방면에 걸쳐 긴급 대북지원대책을 강구하기 시작하였다. 4월 23일 고건 국무총리는 용천 관련 비상 국무위원 간담회를 개최하여 사고를 당한 북한 주민들에게 위로의 뜻을 전하면서 관계부처에 조속한 지원대책을 마련할 것을 지시하였다. 이에 따라 국무조정실, 통일부, 대한적십자사 등의 유관기관이 참여하는 비상 지원대책기구인 '용천재해대책 실무기획단'이 구성되고 세부 지원대책을 결정하였다.

한편 용천재해 지원에 대한 국민의 관심과 호응도가 매우 높아서 개인, 종교인, 기업가 등 각계각층으로부터 ARS 등을 통한 성금과 물품의 기탁이 줄을 이었다. 열린우리당, 한나라당 등 정치권도 북한을 돕는데 의견이 일치되었으며, 대북지원 민간단체들도 사태의 긴급성을 호소하며 직접 대북지원에 나서게 되었다. 대북지원 민간단체협의회는 용천역 폭발사고의 피해를 당한 북한동포를 돕기 위해 범국민운동조직인 '북한용천역폭발사고피해동포돕기운동본부'(약칭 용천동포돕기본부)를 결성하였다. 이렇게 체계적으로 지원활동을 전개하는 동시에 용천동포돕기본부 전체회의에서 논의된 대로 긴급구호에서 복구로 지원의 방향이 전환되면서 용천소학교 건립위원회가 설립되어 아동을 대상으로 하는 복구지원활동을 전개하였다.

우리의 지원 의사에 대해 북측이 즉각적으로 수용함으로써 4월 27일 개성 자남산여관에서 용천재난구호회담이 개최될 수 있었다. 북측은 긴급구호품은 국제사회의 지원으로 어느 정도 수요가 충족된다고 하면서 철근, 시멘트, 건설장비 등의 복구용 자재·장비 13개 품목의 지원을 요청하였다. 이 회담을 계기로 우리의 대북 지원활동은 긴급 구호물품보다는 자재·장비의 지원에 비중을 두면서 본격화 되었다. 10차례의 115억원 상당의 긴급구호품은 인천-남포간 정기 해운항로를 주로 이용하고, 일부는 항공편을 이용하여 평양 순안공항으로 전달하였다. 247억원 상당의 자재·장비는 개성까지의 육로 및 남포까지의 해로, 중국 단동까지의 해로를 경유해서 신의주까지 육로로 수송하는 등 품목 특성을 감안한 다양한 수송방법을 선택하였다. 이를 통해서 신속하고 체계적으로 대북지원이 이루어질 수 있었다.[127]

민간의 대북지원 규모도 매년 급성장하면서 2004년에는 처음으로 지원규모가

---

127) 대한적십자사, 『용천재해지원백서』(서울: 대한적십자사, 2004).

1천억 원을 넘어섰다. 반면에 국제사회 지원액은 2001년을 정점으로 점차 감소함에 따라 2003년부터 한국(정부 및 민간)의 지원규모가 국제사회를 앞서기 시작하였다. 현재 유엔 및 국제기구는 2005년 9월에 북한이 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 북한 상주 사무소의 폐쇄 또는 상주 인력의 축소를 요구하면서 대북지원 활동이 급격히 위축되었다.

나. 평가와 과제

첫째, 정부와 민간 차원의 대북지원은 북한 주민의 식량권 등 생존권, 의료권 등 사회보장권 등 북한주민의 인권을 개선하는 효과를 거두어 왔다. 특히 정부 차원의 대규모 식량차관과 비료의 지원은 북한의 인도적 위기 해소에 커다란 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 차관형식의 식량제공은 남북간 경제적 거래관계를 정착시키는 데에 기여할 뿐만 아니라 실제로 식량난 해소에 결정적인 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 지속적인 비료지원을 통해 북한 내 식량이 증산됨으로써 식량 위기가 완화되고 있다.

둘째, 인도적 위기의 해소라는 목적과 더불어 대북지원은 남북 화해·협력을 증진시키는 요인으로 작용하여 왔다. 먼저 경색된 남북관계를 해소하는 데 대북지원이 기여하여 온 것은 부인할 수 없는 사실이다. 정부는 비료지원을 매개로 2005년 5월 남북차관급 회담을 성사시켜 남북 당국간 회담 재개의 토대를 마련하고 이후 남북 장관급회담개최와 인적교류 확대의 단초를 제공하였다. 특히 대북지원은 이산가족 문제 해결이라는 남북간 인도주의 사안을 해결하는 데 기여하여 왔다.

셋째, 대북지원을 추진하는 과정에서 인적 접촉, 포장지의 대한민국 표기, 남한의 경제적 발전상에 대한 인지, 인도적 지원에 대한 감사 등의 마음으로 북한주민들의 대남인식이 개선되는 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

넷째, 민간단체의 대북지원은 분배 확인 및 사업협의를 위한 방북을 통해 북한 내 역량구축과 인적교류 확대라는 2가지 차원에서의 화해·협력 증진에 기여하고 있다. 민간단체들이 대북지원을 실행에 옮기는 과정에서 인도적 지원을 위한 사업협의 뿐만 아니라 분배확인 차원에서 직항로를 통해 대규모 방북이 성사되어 오고 있다. 분배확인 및 사업협의 등을 위한 방북인원도 꾸준히 증가하여 1998년 34명에서

1999년 49명, 2000년에는 144명, 2001년에는 384명으로 증가하였다. 2002년에는 직항로를 통한 민간단체 기증자의 현장 확인 형식의 방북 4차례 921명을 포함하여 1,715명, 2003년에는 1,320명, 2004년에는 1,197명, 2005년에는 10차례 1,590명의 직항로 방북을 포함하여 총 3,995명이 방북, 남북한간의 인적교류 확대에 기여하였다. 북한의 고려항공을 이용한 우리 민간단체의 대규모 방북도 2차례(254명) 이루어지기도 하였다.

다섯째, 참여정부 출범 이후 대북지원의 효율성을 제고하기 위해 민관협력의 틀이 정착되어 가고 있다. 대북지원민관정책협의회가 발족됨으로써 개별 민간단체 차원에서 추진하기 어려운 사업들을 공동으로 추진하기 위한 합동사업이 시작될 수 있었고, 지원사업의 투명성 제고와 체계적인 평가를 위한 기틀이 마련되었다. 남북협력기금은 개별단체에 대한 지원, 합동사업, 공모 사업 등으로 다양화되고 있다. 이를 통해 긴급구호에서 개발지원으로 전환할 수 있는 기틀을 마련하여 가고 있다.

여섯째, 용천지역의 재해를 계기로 북한지역에 재난이 발생할 경우 민간단체간 협력시스템의 선례를 제공하였으며, 향후 재난발생시 재난구호체계를 점검하는 계기가 되었다. 또한 남북간 재난에 따른 긴밀한 협조시스템을 구축하는 체제를 구축할 수 있었다.

이상에서 보는 성과에도 불구하고 대북지원 추진 과정에서 몇 가지 개선 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 대북지원 여건 악화를 극복하기 위한 방안을 마련해야 한다. 특히 지원에 대한 국내외적 지지를 확보하기 위해 앞으로 대북지원 추진 과정에서 현재 국제적으로 통용되고 있는 지원의 원칙을 토대로 인도주의 원칙이 준수되는 방향으로 대북지원의 방향을 재정립해나가야 할 것이다. 북한 핵문제로 인해 북한은 심각한 인도적 위기 현상이 지속되고 있다. 그런데 10년 이상 대북지원이 지속되면서 피로현상이 발생하고 있고 대북여론이 악화되면서 대북지원에 대한 국민적 합의가 흔들리고 있다. 최근에는 일부 보수단체를 중심으로 6.15 공동선언의 무효화가 주장되고 있고 북한 인권 개선을 대북지원과 연계시켜야 한다는 목소리가 점점 커지고 있다. 특히 북한의 핵실험은 그동안 형성된 대북지원에 대한 국민적 합의를 근저에서부터 흔들고 있다. 또한 미국 내 일부 비정부기구의 보고서 등에서 정부의 대규모 대북직접 지원에 대해 비판적인 여론이 제기되고 있다. 정부 차원의 대북지원이 국제사회

의 투명성 확보를 통한 대북지원에 부정적 요인으로 작용한다는 비판이 제기되고 있다. 보다 본질적으로 북한이 개발지원으로의 전환을 요구하면서 평양 상주 유엔기구의 축소 및 국제 NGO의 철수가 이루어지면서 대북지원을 해온 국제기구들이 북한에 대해 심한 배신감과 좌절감을 가지면서 대북지원에 대한 국제적인 냉소와 무관심을 불러일으키고 있다. 이로 인해 대북지원에 대한 국제사회의 공감대는 급격히 약화되고 있을 뿐만 아니라 국제사회에서 한국의 대북지원에 대한 비판의 목소리가 나오는 상황이 되었다. 또한 그동안 대북지원을 해온 국제기구들은 북한의 핵개발 및 인권문제에도 불구하고 대북지원의 필요성을 강력히 설파해왔는데, 이들이 철수함으로써 북한의 인도적 문제에 대한 국제사회의 관심이 인도적 지원에서 인권문제로 급속히 이동하게 되었다.

미사일 문제가 전개되는 과정에서 정부의 대북지원 정책에 혼선이 발생하는 측면이 있다. 정부 지원 식량 및 비료에 대해 분배 투명성의 문제가 지속적으로 제기되는 과정에서 정부가 미사일 발사와 대북지원을 연계함으로써 대북지원 여건을 악화시키는 결과를 낳고 있다. 인도적 지원이 군사이슈와 연계됨으로써 정부의 대북지원에 난관이 조성될 수밖에 없었다. 따라서 정부의 대북지원은 정치·군사적 이슈와 분리하되, 국제사회의 지원원칙 중심으로 지원을 해나간다는 확고한 입장을 표명할 필요가 있다.

둘째, 정부와 민간 사이의 협력 네트워크를 재정비해야 한다. 현 단계에서 민관협이 임의기구 성격의 회의체에 불과하고, 전담 실무 인력이 없기 때문에 안정적 운영이 이뤄지고 있지 못하다는 문제점이 나타나고 있다. 정부와 민간 사이의 조율과 협력을 위한 제도적 틀로 민관협이 발족하였으나 합동사업 등 현재 진행되는 사업을 처리하는 정도에 불과하다. 정부 위탁사업을 민관협에서 논의하지 않는 것도 민관협의 한계를 보여 주는 것이다. 정책협의나 조정의 역할을 수행할 수 있도록 기구의 기능을 재조정할 필요가 있다. 단순한 회의체로는 앞으로 제기될 다양한 문제들에 대해 제대로 대처하기 어렵기 때문에 이에 민관협 내에 집행 부서를 두고 전문적으로 정책 개발과 조정, 평가 업무를 담당케 해야 한다.[128] 이 과정에서 민간과 정부가 역할을 분담하고 조정해나가야 한다. 현재 추진하고 있는 합동사업은 개별사업

128) 김근식 외, "남북한 사회·문화 협력실태 조사." (서울: 통일연구원, 2006 출간 예정) 중 이종무의 견해.

과의 차별성이 미약하고 단체간 협력도 미약한 수준으로 평가되고 있다. 따라서 북한의 역량을 극대화할 수 있는 효율적인 지원방안에 대해 지속적으로 협의하고 조정해나가야 한다.

셋째, 북한의 인도적 위기를 근본적으로 해소하기 위해 긴급구호를 벗어난 대북 개발지원으로의 전환에 구체적으로 대비하여 나가야 한다. 물론 인도적 위기 해소를 위한 대북지원은 긴급구호와 병행하여 역량 형성을 위한 개발지원으로 점차 전환해나가야 한다. 북한도 2005년 8월 긴급구호에서 개발지원으로 지원방향을 전환하여 줄 것을 요청하고 있다. 그렇지만 북한당국은 개발지원 과정에서 수반되는 지원원칙이 미칠 영향에 대해 명확하게 인식하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 우리 정부는 남북한 사이의 긴밀한 협의를 통해 우선적으로 개발지원을 위한 틀을 마련해나가야 할 것이다.

넷째, 국제적인 협력체제를 구축하여 나가야 한다. 북한 핵문제가 해결 국면으로 접어들 경우 다양한 행위자로부터 지원이 이루어지게 될 것이다. 특히 개발지원단계에 접어들면 국제사회의 협력체계 구축이 절대적으로 필요하다. 대북지원 조율을 위한 제도적 틀의 문제점은 국내 차원에서만 이루어지고 있다는 점이다. 현재 대북지원에서 대다수 국제 NGO는 철수하고 국제기구의 역할이 대폭 축소되어 남한에서 주로 담당하고 있다. 그러나 북한에 대한 개발지원은 남한만의 역량으로 추진하기에는 매우 벅찬 과제이며, 북핵 문제가 해결될 경우에는 미국, 일본, 국제기구가 주요 행위자로 부상할 것이므로 이에 대한 대비가 필요하다. 현재 합동호소절차가 중단되고 유엔을 중심으로 한 국제기구, 국제비정부기구 등을 조율하던 시스템이 거의 와해된 상황에 있다. 따라서 대북지원을 위한 국제적인 네트워크 구축에 대비하여 우리 정부가 주도적으로 역할을 수행할 수 있도록 대비해야 한다.

다섯째, 북한의 핵 해결은 일정 정도 시일이 걸린다는 점에서 북한의 인도적 위기가 급격히 악화될 가능성이 매우 높아졌다. 그런데 국제사회의 대북지원에 대한 관심 또한 급격히 저하되고 있으므로 우리 정부는 영유아 지원 사업에서 보듯이 국제 인도주의기구, 비정부기구와 협조 아래 취약계층에 대한 지원을 보다 확대하여 나가야 할 것이다. 행위주체상으로 국제기구와 비정부기구, 지원대상으로서 영유아 등 취약계층을 설정할 경우 인도적 원칙에 충실하다는 점에서 국내외적 합의를 도출하는 데도 용이할 것이다. 또한 이를 통해 국제기구와의 네트워크 형성을 강화해나가

야 한다. 현재 세계보건기구, 세계식량계획, 유엔아동기금은 남한 정부의 지원에 크게 의존할 수밖에 없는데, 이러한 상황에서 남한 정부, 민간, 국제기구가 함께 참여하는 라운드 테이블 개최 등 네트워크 형성을 위해 정부가 적극적으로 나서야 한다.

여섯째, 용천사건에서 보듯이 북한과 협의를 통해 남북한 재난관리시스템을 구축하기 위한 노력을 보다 강화해나가야 할 것이다.

제7장 참여정부 대외관계 평가와 과제

송 은 희 (국제문제조사연구소)

1. 참여정부 대북정책의 추진환경

(1) '평화·번영정책'의 추진

참여정부의 '평화·번영정책'은 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하는 등 포괄적인 중장기 국가발전전략이라 할 것이다.[129] 그리고 참여정부의 대북정책은 '평화·번영정책' 하에 평화와 공존·공영의 터전을 마련하자는 것에 목적이 있다. 특히 대북정책을 추진함에 있어 원칙과 일관성을 유지하는 것이 중요하다고 보고, ① 북한 핵문제의 평화적 해결 원칙, ② 한반도문제의 당사자 해결과 국제협력 원칙, ③ 북한 핵문제 해결과 남북 교류협력의 병행추진 원칙 등을 제시하고 있다.

<표1>의 평화·번영정책 체계도에서 보면 북한 핵문제의 해법을 모색함에 있어서 북한의 핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 대한민국의 적극적 역할 등을 강조하고 있다. 이러한 북핵 해법의 노력은 한반도 평화정착을 위해 한반도에서 정전체제의 불안정 상태를 종식시키고 전쟁발발 가능성을 제거함으로써 남북 공존의 틀을 마련하려는, 이른바 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도의 평화정착 의지로 이어지고 있다.[130]

<표2>를 보면 북·일 및 북·미간 수교 이후 동북아다자안보기구를 형성, 새로운 동북아 평화질서 구축에 초점을 맞추는 등 평화와 번영의 동북아시대 조감도를 그려볼 수 있다. 따라서 동북아국가간 협력과 갈등의 구도에서 협력의 모멘텀을 찾고,

---

129) 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』(서울: 통일부, 2003).

130) 참여정부는 출범 때부터 10대 국정지표 중의 하나인 '평화체제 정착'에 관한 의지가 높았으므로, 이러한 연장선에서 제4차 6자회담에 임하면서 북핵문제가 단순한 비확산의 문제가 아닌 한반도 평화의 문제라는 점을 주변국들에게 각인시키고자 하였는바, 평화체제 수립이 하나의 대안이 될 수 있다는 입장이 6자회담에 반영된 것으로 보인다.

북핵 문제 해법을 모색하기 위한 6자회담 성공 여부에 따라 한반도의 '평화'와 '번영'의 기회는 열려있다 할 것이다.

(2) 북핵문제와 한반도 안보리스크

2006년 7월 북한은 미사일 시험 발사에 이어 10월 9일 지하 핵 실험을 감행하게 된다.[131] 이로써 북한 WMD 및 기술 확산이 주목받고, NPT체제가 위협받게 된 가운데 유엔 안보리의 대북제재 결의(1718호)가 만장일치로 채택(2006년 10월)되는 등 국제사회의 대북제재 논의가 이슈화되기에 이르렀다. 북핵문제는 우리의 안보에 대한 직접적인 위협인 동시에 동북아의 평화와 안정에 대한 중대한 도전으로서, 한반도 안보 리스크의 주요 요인이 되고 있다. 예컨대 1994년 5월 북한 영변 핵시설에 대한 미국의 군사공격 위험이 고조되었을 때, 같은 해 6월 지미 카터의 방북으로 위기를 모면하기도 하였던 사실이 새삼 상기되기도 한다.[132] 이로써 2006년은 그동안 참여정부가 추구해 온 대북정책이 시험대에 오르는 가혹한 해가 되고 있다. 즉 참여정부의 대북정책은 또 한번의 북핵 돌출 변수로 인해 대내외적인 어려움에 직면해 있다 할 것이다. 우리 정부는 어떠한 경우에도 북한이 핵을 보유해서는 안되며 이 문제는 평화적인 방법을 통해 근원적으로 해결해 나가야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이를 바탕으로, 북핵문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위한 노력을 경주하고 있는데, 향후 핵심과제는 북한의 6자회담 복귀를 모멘텀으로 9.19 선언 이행을 위한 '공동의 포괄적 접근방안'을 구체화하는 것에 있다 할 것이다.

---

131) 조선 외무성은 외무성 대변인 10월 11일 담화를 통해"이미 천명한대로 자위적 전쟁억제력을 강화하는 새로운 조치로서 9일 우리 과학연구부문에서는 지하 핵시험을 안전하게 성공적으로 진행하였다"고 발표, 2006년 10월 16일; http://www. kcna.co.jp/calender/2006/10/10-12/2006-1011-017.html>

132) 송은희, 『21세기 국제질서의 변화와 한반도』(서울: 통일부, 2005), p.48.

<표 1> 평화번영정책의 체계

평화번영정책	개 념		한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상
	추진 원칙		· 대화를 통한 문제 해결 · 상호 신뢰 우선과 호혜주의 · 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 · 국민과 함께하는 정책
	달성 목표		· 평화증진 · 공동번영
	추진 전략		· 북한 핵문제 해결(단기) · 한반도 평화체제 구축(중기) · 동북아 경제중심국가 건설(중장기)
	대량살상무기 해결 (WMD 정책)	정책기조	· 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할시 해결단계에 맞추어 대규모 대북경제협력 단행 · 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 행위 반대 · 군사뿐만 아니라 경제도 고려하는 포괄안보 지향
		북한 핵문제 해결원칙	· 북한의 핵 불용 · 대화를 통한 평화적 해결 · 대한민국의 적극적 역할

※ 출처: 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』(서울: 통일부, 2003).

<표 2> 평화와 번영의 동북아시대 개념도

북핵문제 해결

· 북한의 핵포기 대 미국의 다자안전보장 등 북한의 요구사항과 미국의 우려사항 일괄타결
· 제네바 북·미합의 이후 새로운 합의문 채택
· 북·미 적대관계 해소, 북·일 국교정상화
· 북한의 개혁·개방 본격화
· 6자회담의 동북아 다자안보협력체로의 전환

한반도 평화체제 구축

<한반도 평화체제구축 3단계>

· 1단계: 북핵문제의 해결과 평화증진 가속화
· 2단계: 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련
· 3단계: 남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축

<한반도 평화체제 추진 과제>

① 남북관계 개선을 통한 평화의 제도화
② 한반도 평화정착을 위한 국제환경 조성
③ 확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립

동북아 평화번영

<동북아 평화번영의 개념도>

북핵문제 해결 등 한반도 평화번영
▼
동북아 안보·경제협력을 통한 지역통합 기반 마련
▼
아시아지역통합(Asian Union)
▼
세계 평화와 번영 추구

<동북아 평화번영의 과제>

① 동북아 국가들 사이의 갈등해소·냉전해소
② 동북아 다자안보협의체 구축
③ 한·중·일 자유무역지대(FTA) 설치
④ 아시아지역통합(경제공동체와 안보협의체)

※ 출처: 민주평화통일자문회의, 『평화번영정책의 실천과제』, 제53차 회의자료, 2003 (http://www.acdpu.go.kr)

2. 6자회담을 통한 대북정책 평가

(1) '2차 북핵위기'와 6자회담

2002년 10월 미국의 켈리 특사의 방북을 계기로 북한의 우라늄 농축방식 핵개발 의혹이 제기되면서 2차 북핵 위기가 도래하였다. 이후 2002년 말, 미국의 대북 중유 공급 중단조치와 2003년 초에는 북한의 NPT 탈퇴가 이어지면서 북핵문제가 악화 일로에 놓여있는 가운데 참여정부가 출범하였다. 이로써 참여정부는 출범때부터 북핵문제에 발목이 잡혀 평화·번영정책을 추진하기 어려운 환경이었다. 그럼에도 불구하고 참여정부는 북핵문제와 남북관계는 상호해결을 촉진하는 관계에 있다는 전략적 인식에 따라 북핵문제 해결과 남북관계 진전을 병행시킨다는 정책 기조하에 이를 일관되게 추진하였다. 이러한 병행 전략에 입각하여 이에 대한 국제사회의 공감대를 형성하는데 최선의 노력을 기울여 왔는데, 특히 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 확고히 하는데에는 노무현 대통령의 일련의 정상회담을 통한 설득노력이 큰 역할을 하였다.[133]

우리정부와 유관국들이 노력한 결과 2003년 4월 베이징에서 미국, 중국, 북한이 참가한 3자회담이 개최되었고 이를 바탕으로 2003년 8월 베이징에서 미·일·중·러·남북한이 참여하는 6자회담이 개최되어 다자적 해결노력이 전개되기에 이르렀다. 이후 참가국들은 한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결, 포괄적·단계적 해결 등 북핵문제 해결을 위한 주요 사항에 대해 공감대를 형성해 나갔다. 그러나 북핵문제는 절차적인 측면에서 북핵 상황을 안정적으로 관리하는데에는 성과를 거뒀지만 실질적인 측면에서 진전이 이뤄지지 않은 가운데, 북한이 2005년 2월 10일 외무성 성

---

133) 참여정부의 북핵문제 해결을 위한 대외적 노력으로는, 우선 2003년 5월 한·미 정상회담에서 핵문제 해결과 남북관계 병행이라는 절충점을 도출함으로써 핵 상황의 악화와 군사적 긴장을 막을 수 있었다. 또한 2004년 하반기 APEC을 계기로 한·미 정상회담, ASEAN+3을 계기로 한 한·중·일 3국 정상회담 등 일련의 정상외교를 통해 북핵 불용, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 전략적 결단의 필요성 등에 대한 국제적 공감대를 이끌어 냈다. 특히 2005년 부산 APEC을 계기로 한·미 정상회담에서는 북핵 불용, 평화·외교적 해결, 조속하고 검증 가능한 핵 프로그램 폐기 등 3원칙과 함께 '9.19 공동성명'을 한반도 비핵화의 중요한 진전으로 평가하고 공동성명상의 상응 조치 이행 공약을 재확인하였다. 이상의 내용은 통일부, 『통일백서 2006』(서울: 통일부, 2006), 참조, 2006년 11월 29일; <http:// www. unikorea. go.kr/index.jsp>.

명을 통해 핵무기 보유를 주장하고 6자회담 무기한 참가 중단을 선언하였다. 우리정부는 북핵 문제가 한반도와 동북아지역의 당면한 최대 불안요인으로 부상한[134] 이후, 2005년 9월에 재개된 제4차 6자회담 2단계 회담에서 '9.19 공동성명'을 이뤄냄으로써 한반도 정세는 위기국면을 벗어나는 계기를 마련하였다.[135]

(2) '9.19 공동성명'의 의의

북핵 상황이 더욱 어려워지자 우리 정부는 핵문제의 조기 해결 및 주도하기 위해 노력하는 한편, 남북의 공동번영과 민족경제의 균형적 발전 차원에서 '중대제안'을 구상하게 되었다.[136] 우리정부가 마련한 중대제안은 제3차 6자회담 이후 1년여동안 좀처럼 일정을 잡지 못했던 제4차 6자회담 개최에 강력한 유인으로 작용하였다. 이후 2차례에 나눠 진행된 제4차 6자회담에서 북핵폐기에 관한 최초의 합의인 공동성명이 채택되기에 이르렀고, 여기에는 참여정부가 출범때부터 국정지표의 하나로 선정하여 추구해 온 '평화체제' 부분도 언급되어 있다.[137]

---

134) 2005년 1월 미국 라이스 국무장관의 '폭정의 전초기지(outpost of tyranny)' 발언 이후 북한은 이에 대해 강력하게 반발하면서 2005년 2월 10일 북한 외무성 대변인 성명을 통해 '핵보유선언'과 '6자회담 무기한 참가 중단' 입장을 표명하였으며, 이어 5월에도 8,000개의 사용후 핵연료봉을 추출하였다고 주장하는 등 초강경 입장을 견지함으로써 북핵문제는 한반도와 동북아지역의 최대 위기요인으로 급부상하였다. 이 부분에 대해서는 통일부, 『통일백서 2006』(서울: 통일부, 2006), 참조, 2006년 11월 29일; <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>.

135) 6자회담 관련당사국 6개국은 향후 한반도의 영구적인 평화정착을 위해 북핵 포기 프로세스와 별도로 '평화정착' 프로세스를 추진하기로 함으로써 1953년 한국전쟁 휴전 이후 한반도에 지속되고 있는 어정쩡한 정전체제를 안정된 평화체제로 전환하는 문제를 다룰 수 있는 명시적인 입장에 합의한 셈이다. 남성욱, "6자 공동성명 이후 남북관계 쟁점과 전망," 『북핵위기를 넘어 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축』(2005년 국제문제조사연구소 학술회의 (2005년 11월 22일), p.13. 그러나 북한은 9.19 합의 직후 선 경수로 제공 후, NPT 복귀와 IAEA 사찰 수용을 주장하였다.

136) 중대제안은 '6자회담'에서 북한이 핵폐기에 합의하면 중단상태에 있는 KEDO 경수로 건설공사를 종료하는 대신, 우리측이 독자적으로 200만 Kw의 전력을 3년 이내에 북핵폐기와 함께 북한에 직접 송전방식으로 제공 하겠다' 것으로 이는 당시 북핵문제의 돌파구를 마련하기 위한 우리정부의 전략적 선택이라 할 수 있다.

137) '9.19 공동성명'에서 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것임을 공약하고 유관국들은 경제협력, 에너지지원, 관계정상화 등 상응조치를 취하기로 약속함으로써 북핵문제는 근본적인 해결 계기를 마련하게 되었다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상 및

'9.19 공동성명'은 비록 단번에 한반도 비핵화를 이룰 수 있는 완전한 해법을 담은 것은 아니라 할지라도 북핵문제 해결에 이정표를 제시한 것으로 평가된다. 공동성명이 합의되기 전 이미 2005년 8월초 로버트 졸릭 미 국무부 부장관은 베이징을 방문하여 중국 지도자들과 20시간이나 논의한 것으로 알려졌는데,[138] 여기서 이미 졸릭은 중국측에게 미국과 중국 모두에게 우호적인 시나리오를 검토할 것을 촉구하였던 것이다. 결국 미국의 입장은 북핵 문제만 해결된다면 평화협정도 多者틀 내에서 해결할 수 있을 것으로 생각하고 있으며, 또 핵문제 해결을 위해 중국을 개입시켜서 평화체제를 논의하는 것이 필요하다고 인식한 바, 평화체제 논의를 수용하게 된 것으로 보인다. 미국은 이미 '페리보고서'에서 "선 남북대화 및 미·북, 북·일 수교, 후 한반도 평화체제의 구축"이라는 '한반도평화 프로세스'를 제시한 바 있는데,[139] 이러한 의미에서 6자회담 합의문은 한반도 평화정착 진전의 중요한 기틀을 마련한 단초라 할 것이다. 특히 한반도에서 전쟁위험을 영구히 제거하고 항구적인 평화의 기틀을 마련할 평화체제 구축이 시대적 과제라고 할 때, 일부에서는 북한 핵문제 발생 원인이 한반도의 냉전체제이므로 이를 해결하지 않을 경우 핵문제 해결이 어려울 것이라고 하면서 핵문제 해결의 방안으로 평화협정 내지는 평화체제 구축을 우선하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 다른 한편에서는 평화협정은 평화체제 조건 중의 하나이지 전체가 아니며, 일종의 요식행위이자 언제든지 파기가 가능하므로 평화협정의 이행을 확고히 보장할 수 있는 제반 여건구축이 우선되어야 한다는 주장이 있다. 즉 평화공존의 의지를 확고히 보장할 수 있는 장치가 우선적으로 마련되어야 한다는 것이다.[140] 따라서 비핵화와 평화협정간의 선·후 논쟁이 제기되기

동북아안보협력 증진방안 모색에 관련국들이 합의함으로써 북핵문제 해결을 넘어서 한반도 및 동북아 냉전구조 해체과정이 개시될 수 있는 발판 또한 마련되었다고 평가할 수 있다. AP, "Text of Joint Statement from Nuclear Talks," *The New York Times* (September 19, 2005).

138) Glenn Kessler, "Zoellick Details Discussions With China on Future of the Korean Peninsula," Washington Post (September 7, 2005).

139) William Perry, Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Washington, D.C (October 12, 1999).

140) 전재성 교수는 "미국은 북한이 선 평화체제 후 북핵 해결을 주장할 경우, 이를 받아들이기가 쉽지 않을 것이다. 미국은 북한과의 평화를 북한의 체제변화의 측면에서 사고할 가능

도 한다.

특히 '9.19 공동성명'은 1994년 제네바 합의와 달리 우리의 문제에 대해 우리가 목소리를 내고 남북이 소통하여 이룬 성과라는 점에서 더욱 의의가 있다 할 수 있는데,[141] 이처럼 우리정부는 회담과정에서 주요 사안에 대해 구체적이고 합리적인 구상을 제시함으로써 참여국간 논의의 기초를 제공하는 등 실질적인 논의와 의견접근을 위해 외교적 노력을 경주하는 한편 남북대화를 통해 북한 설득의 노력도 지속해 왔다.

(3) '대북금융제재'와 북·미갈등

2005년 9월, '9.19 공동성명' 이행문제를 논의하는 과정에서 불거진 북한의 위폐문제 및 미국의 대북금융조치로 인한 북·미간 입장 대립으로 6자회담이 차질을 빚게 되었다. 우리정부는 핵문제 이외의 문제가 6자회담의 걸림돌이 되는 것은 바람직하지 않다는 입장에서 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력해 왔다. 그러나 2005년 11월에 개최된 제5차 6자회담에서 북한이 경수로 문제를 재차 거론하고 미국의 대북금융제재 해제문제[142]를 제기함으로써 새로운 장애에 맞닥뜨리게 되었다. 한편, 미국은 북한인권문제에 대해서도 문제를 제기하였으며,[143] 유엔에서도 2005년 11월 북한인권결의안이 채택되기에 이르렀다. 9.19 합의 이후 이러한 일련의 사태

성이 있다"고 지적하고 있다. 전재성, "한반도 평화체제와 한미동맹," 『북핵위기를 넘어 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축』, 2005년 국제문제조사연구소 학술회의 (2005년 11월 22일), 발표논문 참조.

141) 2002년 10월 북핵문제 대두 이후 총 10여 차례의 걸쳐 개최된 남북장관급회담에서 우리정부는 북한측에 북핵문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 가감 없이 전달하고 북핵문제의 실질적인 진전을 위한 태도전환을 지속적으로 촉구하였다. 따라서 남북대화를 통한 대북설득은 북한의 6자회담 호응 및 북핵문제에 대한 북한의 태도 변화에 적지 않은 영향을 미친 것으로 평가된다.

142) 미국은 북한의 불법적 경제활동으로 僞幣 제조 및 유통, 마약밀매, 위조담배 제조 및 유통, 象牙 등 거래제한품목의 밀매, 돈세탁, 대량살상무기 불법 거래 등 6가지를 제시하고 있다.

143) '9.19 합의' 이후 미국은 민주주의 확산과 인권문제를 중요 대외정책 과제로 설정하고 북한의 인권문제를 집중적으로 제기하였는데, 2004년 10월 '북한인권법'이 발효되고 2005년 8월에는 유엔 대북특사를 임명하면서 북한 인권문제에 대해 다양한 방식으로 압박을 가하고 있다.

에 직면하여, 북한과 미국은 갈등관계를 거듭하였다.

실제로 미국은 2003년 이후 '돈 세탁혐의'로 라트비아, 시리아, 미얀마 등지의 은행들에게 유사한 제재를 단행[144]한 적이 있는데, 이와 관련하여 미국이 북핵문제 해결을 위한 다양한 경제·안보상의 유인책을 제공하여 6자회담을 성공시키는데 주력할 지 여부가 여전히 불투명한 상황이다. 즉 북한이 핵 야망을 포기하도록 경제 등 기타 압력을 계속 가하면서, 6자회담은 단지 북한의 항복을 받아내기 위한 수단으로만 사용할 것[145]이 아닌지 의구심이 드는 상황이다.

이상에서 북·미관계 그리고 북한변화 여부가 한반도의 안보 상황을 결정짓는 중요한 변수로 작용해 왔다고 할 수 있는데, 2006년 10월 북한의 핵 실험 사태에까지 이르는 상황이 초래되어 향후 북핵 문제 해결에 관심이 집중되고 있다. 북핵 사태 해결은 미국을 비롯한 6자회담 관련국 및 유엔 등을 통한 국제사회의 대응이 중요한 가늠대가 될 전망이지만, 북핵문제의 당사자인 북한은 북핵 문제를 미국의 대북 적대정책의 산물로 규정하고 미국이 대북 적대정책을 포기해야만 핵을 폐기할 수 있다는 기본 입장을 천명하고 있다. 이 같은 북한의 주장이 변화하지 않고, 북핵 폐기 이전에는 전향적 대북정책을 취하지 않으려는 미국의 입장이 팽팽히 맞설 경우 한반도에서의 북·미간 갈등으로 인한 충돌은 불가피할 수밖에 없다. 특히 미국이 WMD 확산 방지원칙에 근거한 PSI 참여국의 점진적 확대와 함께 이를 제도적으로 보완해 가는 등 실제적 이행 등에 유념할 필요가 있다.[146]

---

144) "Banks Cut Ties to North Korea," *WSJ,* (14, Feb. 2006).

145) 이와 관련된 분석 내용은 Raphael F. Perl, Dick K. Nanto, "North Korean Counterfeiting of U.S. Currency," *Congressional Research Service*, (March 22, 2006), p.21을 참조<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33324.pdf>

146) 2006년 7월 초 북한의 미사일 시험발사 이후, 같은 달 중순 러시아에서 열린 미·러 정상회담에서 부시 대통령이 먼저 제안해 원칙적인 합의를 이루면서 '核테러 방지구상'(GICNT)이 본격화되었다. 미국은 9.11 테러 이후 알카에다 같은 과격단체들이 핵 물질을 구입해 미국을 공격할 가능성을 염두에 두고 이런 구상을 마련해 왔는데, 특히 2006년 10월 9일, 북한이 지하 핵 실험을 강행하고 이란이 핵 프로그램을 포기하지 않고 있어 이들 국가의 핵 물질이 테러 단체로 이전될 가능성이 높다고 보고 있는 입장이다. 미국은 이란 핵 문제와의 연관성에 따른 중동에 관한 이권은 물론 중국·러시아 견제 차원에서도 긴요하다는 관점이다. 따라서 PSI에 이어 테러 단체와 이란·북한 등의 연계를 막는다는 명분으로 향후 미국은 GICNT를 PSI와 컨테이너 안전구상(CSI), 전 세계 주요항구에 방사능 탐지기를 설치하는 메가포트 구상 등의 종합판으로 인식하고 있다 할 것이다.

이러한 가운데, 對北 안전 보장에 있어서 미국의 보장이 핵심임을 들어 북·미 양자 대화가 필요하다는 분위기도 조성되었다. 美 의회 일각에서 대북 강경론만이 능사가 아니고 정치·경제적인 대가와 북한 핵무기를 교환하도록 북·미 직접 협상을 촉구하는 등 부시 대통령의 대북정책이 비난에 직면하기도 하였다.[147] 한편, 6자회담 관련국들은 북핵 실험 이후 6자회담을 통한 북핵문제 돌파구 마련을 위해 외교적 노력을 기울인 결과, 북한의 6자회담 복귀 결정에 이르게 되었다. 그러나 북핵 해법이 가닥을 잡고, 후속 절차를 구체화 해 나가기 위해서는 북한 정권이 완전한 핵 폐기를 전제로 한 획기적 결단을 내려야 할 것이며, 북한의 결단 여부에 따라 북핵 문제는 결정적인 분수령을 맞게 될 전망이다.

3. 주변국의 입장 및 대외관계

(1) 미국

미국의 부시 행정부는 동북아 모든 국가가 북핵 문제의 당사자임을 강조하고 있는 바, 즉 북핵문제는 WMD 문제로서 불량국가의 테러를 예방하기 위한 反테러전의 차원에서 접근해야 한다고 보는 입장이다.[148] 이는 1993년에 촉발된 북핵 문제에 대한 당시 클린턴 행정부가 북·미 양자협상을 통해 북핵문제를 해결하려는 방식과는 상이한 접근법이라 할 수 있는데, 왜냐하면 1994년 체결된 북·미 제네바 합의 같은 양자협상은 어느 일방이 약속을 깨면 합의사항이 백지화되는 위험부담을 안고 있기 때문이다. 실제로 미국은 북한이 제네바 합의 이후에도 핵개발을 지속해 온 만큼 먼저 합의사항을 어겼다고 주장하고 있는 반면, 북한은 2003년까지 200만㎾의

---

147) 부시의 대북정책에 대한 비판적인 내용은 Jacob Weisberg, "How Bush made evil-doers into an axis," *Financial Times*, (October 12, 2006) 참조.

148) 미국은 9·11 테러 이후 대외정책이 큰 변화를 겪는 가운데, 한반도정책 특히 대북정책에서 커다란 파문을 일으켰다. 즉 2001년 1월 29일 대통령 연두교서에서 북한이 여전히 테러를 지원하는 이른바 불량국가로서 WMD로 세계평화를 위협하는 '악의 축'(an axis of evil) 국가임을 선언하기에 이른다. 그리고 WMD와 테러집단의 연계를 차단하기 위해 미국은 북한의 미사일 수출에 주목하고, 미사일 수출을 북한과 테러집단의 연결고리로 파악하여 이를 해상에서 통제할 수 있는 방안을 강구하고자 하였다. 오늘날 시행되고 있는 PSI의 기본개념은 이로부터 유래되었다고 볼 수 있다.

경수로를 제공하지 않았고 경수로 완공 때까지 연간 중유 50만t을 주기로 한 약속을 이행하지 않아 미국이 합의문을 먼저 파기했다고 주장하고 있다.[149]

미국이 이처럼 양자협상 방식을 거부하고 다자 협상 방식을 선호한 이유로는 책임을 여러 나라와 분담하고 결렬시에 다자틀을 이용해 북한을 압박하겠다는 전략으로, 양자협상의 단점을 보완할 수 있기 때문이다. 따라서 미국과 북한간의 타협이 어느 정도 이뤄진 상태에서 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등이 참가하는 6자회담이 북핵문제 해결을 위한 다자회의체로 탄생하게 되었다. 한편, 북한은 1992년 3월 NPT에서 탈퇴한 뒤 1993년부터 미국과 마주한 세 차례 고위급회담에서부터 1994년 제네바 합의문 타결 때까지 남한을 배제했었다. 즉 1994년 제네바합의 당시 철저히 '通美封南' 원칙으로 임했지만 6자회담 때는 '通韓通美'로 전략을 바꿔 우리 정부의 중재를 적극 수용하는 태도를 보이는 것도 6자회담이 가능하게 된 원인이 되고 있다. 결국 미국의 전략적 선택과 북한의 通韓通美 전략은 북핵 해법을 위한 다자회의체 탄생의 배경이 되고 있는데, 여하튼 북한을 제외한 유관국들은 모두 북핵 문제가 동북아 안보를 불안정하게 하는 다자간 문제라는데 동의하고 있음을 의미한다 할 것이다. 그러나 6자회담이 '9.19 공동성명'을 탄생시키는 등 절차적인 측면에서 북핵 상황을 안정적으로 관리하는 데에는 성과를 거뒀지만 실질적인 측면에서 북핵문제의 진전은 이루지 못하고 있다.

특히 2005년 9월 북한의 僞幣 문제가 불거짐에 따라, 미국의 대북금융제재가 시행되면서 대북정책을 두고 한·미간 접점을 찾기가 쉽지 않았다. 미국의 이러한 조치는 WMD와 관련하여 PSI에 대한 美 행정부내 공감대 형성에 기인하는데, 미국은 僞幣 등 북한의 불법적 경제활동과 관련하여 북한을 '범죄국가(criminal state)'로 규정하였다. 즉 미국의 대북정책의 초점이 위조지폐, 위조담배, 마약 등을 통한 불법자금 모금 활동과 관련되면서, 특히 對北 금융제재를 통한 '북한 조르기'가 효과있다는 판단하기에 이르렀다. 2005년 9월 美 재무부는 패트리어트법(PATRIOT Act) 311조[150]에 따라 마카오에 있는 방코 델타 아시아(BDA) 은행에 대하여 위조

---

149) 북·미 양측의 주장이 이처럼 다른 것은 양측이 각자의 '이익적' 관점에서 양국간 약속 및 합의사항을 평가하고 있음을 보여주는 예가 되고 있다. 이로써 국가간 협력이 부분적이며 이를 통해 궁극적인 갈등요인이 제거되지 못한다고 주장되기도 한다. Richard K. Betts,, ed.. *Conflict After the Cold War* (New York: Macmillan, 1994).

150) 2001년 10월 제정되어 2005년말까지 한시적으로 적용된 美 패트리어트법(USA

화폐 유통과 돈세탁 혐의로 제재 조치를 취하였다. 즉 자국 패트리어트법에 따라 미국은 은행이나 전체 국가를 '돈 세탁 우려대상(primary money-laundering concern)'으로 지정할 수 있고, 그들에게 적대적인 '특별조치(special measures)'를 시행할 수 있다. 따라서 BDA은행에 대해 미국정부는 모든 미국 금융기관들의 同 은행과의 환거래 계정을 유지·체결하는 것을 금지하였는바, 이로 인한 對北 금융제재는 기대보다 훨씬 큰 효과를 초래하였다. 미국의 대북금융 제재에 대한 북한의 반발로 인해 6자회담이 난항을 거듭하고 있는 가운데, 북한은 2006년 7월 미사일 시험발사 및 10월 핵 실험을 감행하게 되었다. 북핵 실험이라는 초유의 사태를 맞이하여 6자회담 당사국들은 북핵 사태 해결에 외교력을 집중 하였는바, 북한의 6자회담 복귀라는 성과를 거두게 되었다.

그러나 이 와중에 2006년 11월 유엔 북한인권결의안이 채택되고, 우리 정부는 최초로 찬성표를 던지게 되었다. 북한의 반발이 예상되었지만, 그 강도가 작년에 비해 낮았다. 이러한 북한의 이례적 반응은 작년에 이어 두 번째로 채택되어 면역이 생긴 측면도 있지만, 무엇보다 모처럼 형성된 6자회담을 통한 대화 분위기를 훼손시키지 않으려는 의중이 엿보인다. 그리고 핵 폐기를 전제로 한 것이기는 하지만, 미국이 '한국전쟁 종식' 등 북한에게 긍정적 신호를 던진 상황[151]에서 북한이 굳이 회담 분위기를 해칠 이유가 없다고 판단했을 것으로 추측된다. 예단은 할 수는 없지만 북한의 반응 수위로 볼 때, 북한도 오랜만에 조성된 대화 분위기를 이어가려는 의지를 갖고 있는 것으로 판단된다. 다만 미국은 6자회담을 통해 북핵 폐기 수순을 논의하

PATRIOT ACT)이 2차에 걸친 시효만료 연장 후 2006년 3월 9일 시효가 연장되었다. 금번 개정으로 2001년에 제정되어 작년 말 시효 만료 예정이었던 애국법의 16개 조항 중 14개 조항은 계속 효력을 유지하게 되었고, 테러용의가 있는 피의자에 대한 포괄적인 감청조항(Roving Wiretap, 206조)과 연방수사기관이 피의자와 관련된 정보를 얻기 위하여 미국 시민 누구에게든지 정보를 제공하도록 요청할 수 있는 조항(Access to Business and Other Records, 215조)은 4년 동안만 시효가 연장되어 2009년 말 자동 폐기토록 되었다. 개정안에 관한 내용은 Brian T. Yeh, "USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005 (H.R. 3199): A Legal Analysis of the Conference Bill," *Congressional Research Service,* (January 17, 2006), p.72 <http://www.opencrs.com/rpts/RL33239_ 20060117.pdf>

151) 부시 美 대통령과 참모들은 베트남 하노이 APEC 정상회의에서 일련의 비공개 회의를 가진 후 북한이 핵을 포기할 경우 새로운 인센티브를 제시할 뜻이 있음을 시사했다(New York Times, November 19, 2006).

고자 하는 반면, 북한은 마카오 BDA은행에 동결되어 있는 북한 계좌의 해제에 우선순위를 맞추는 등 양국의 이해 불일치로 인해 6자회담은 2006년 12월에 재개되더라도 난항이 거듭될 것으로 예상되었다. 그러나 6자회담이 12월 18일 재개되기에 이르는 등, 북한과 미국간에 상당부분 진전을 이룰 수 있는 요건 등이 확보되는 분위기이다.

물론 미국은 여전히 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 유용성을 강조하고 있지만, 북한이 핵 실험이라는 위협을 국제사회에 가한 만큼 대가를 치르도록 하는 것이 우선임은 명백하다. 즉 북한이 북핵 폐기와 관련된 모종의 조치를 취해야만 한다는 입장이다. 이와 관련하여 한·미간에 약간의 인식차가 존재하는데,[152] 이는 북한의 6자회담에 복귀에 때맞춰, 6자회담의 향방에 중요한 변수로 작용할 전망이다. 미국으로서는 북한의 NPT 탈퇴, 핵보유 국가 선언, 6자회담 거부, 미사일 실험 등과 같은 일련의 도전적인 행동에도 불구하고 노무현 정부가 전임 정권의 기조를 계속 이어감으로써 한·미간 인식의 간극 경향이 지속되었다는 것이다.[153] 한편, 미국은 2006년 10월 북핵 실험 이후 채택된 유엔 안보리 대북 제재위 가동과 관련하여, 국제사회가 대북제재를 충실히 이행할 수 있도록 구체적인 전략마련에 나선다는 계획인 바, 북한이 또 다시 6자회담을 무용지물로 만들 경우 북·미간 갈등 지속으로 인해 북핵 문제가 장기화 될 가능성도 배제할 수 없다.

(2) 일본

일본은 외교·안보 분야에 있어서 한일 양국의 초미의 관심사인 북한 핵문제의 해결을 위한 6자회담에 참가함으로써 한반도 문제의 당사자 일원으로 국제적으로 인정받는 계기가 되었다. 특히 6자회담에서 핵문제는 물론 납치문제와 미사일 문제도

---

152) 북한 위협에 대한 인식 차이의 확대 등의 측면에서 한·미관계의 재균형이 필요하다는 글은 L. Gordon. Flake, "Without a Safety Net: U.S.-ROK Relations once again in the Blance," paper presented at the 2006 RIIA International Conference, (November 21, 2006) 참조.

153) L. Gordon. Flake, "Without a Safety Net: U.S.-ROK Relations once again in the Blance," paper presented at the 2006 RIIA International Conference, (November 21, 2006).

포괄적으로 다루어야 한다는 입장을 제시한 바 있는데, 이는 일본인 납치문제 해결을 최우선하는 국내여론과 핵문제를 중시하는 관련국들의 입장 사이에서의 딜레마를 낳게 하고 있다. 그러나 '납치'를 명기하는데 대해 북한을 자극할 수 있다는 이유로 관련국가가 난색을 표명할 가능성도 있다고 판단, '인도상의 문제'라는 표현으로 언급할 수 있도록 한·미 양국에게 제안하기도 했다. 6자회담에 있어서의 일본의 역할은 미국에 대체로 공조하는 입장이며, 또한 미국의 이해관계와 별도로 북한에 의한 자국민의 납치 문제에 대한 대응을 꾸준하게 제기하여 왔다. 그리고 이 부분에 대한 북한의 전향적인 대응이 없는 한, 북한을 포용하는 정책 조치는 취할 수 없다는 입장을 견지해 오고 있다. 따라서 납치문제는 북·일간 국교 정상화 노력을 크게 후퇴시키는 계기로 작용하였다.

2006년 9월 아베 체제의 출범에 따라 한·일 관계 정상화에 대한 기대가 높으며, 따라서 대북정책에 있어서도 한·일관계가 재조정될 가능성도 없지 않다. 왜냐하면 아베체제는 고이즈미와의 차별화를 위해서도 주변국관계 정상화를 주요 외교과제로 삼고 있기 때문이다. 따라서 일시적으로나마 한·일 관계는 조정국면에 들어갈 수 있는데, 그러나 한·일 양국의 관계정상화가 일시적인 해빙이 아닌 장기적인 우호관계의 재구축으로 이어지기 위해서는 한·일 양국이 지난 5년간의 인식의 갭을 어떻게 메우느냐는 실질적인 발전의 조건이 필요할 것이다.[154] 특히 대북정책에 관한 구체적인 협력의 내용 및 상호이해가 전제되지 않는 한 장기적인 한·일관계의 안정화는 기대하기 어렵기 때문이다. 아베총리는 자신의 트레이드마크인 대북 강경기조를 유지·강화할 가능성이 높기 때문에[155] 일본의 대북정책은 일단 강경 기조에서 접근할 필요가 있다.

일본 정부가 유엔 안보리의 대북제재 결의안 채택을 기다리지 않고 독자적으로

---

154) 아베체제 출범 이후 일본의 대외정책에 대해서는 전진호, "아베 일본의 국가진로," 미래전략연구원, 『이슈와대안』□ (2006. 10. 12) 참조, 2006년 11월 18일; <http://www.kifs.org/new/ index.html>

155) 지금의 아베 총리를 만든 것은 북한의 납치자 문제였다고 해도 과언이 아닌데, 고이즈미 정권시절에 관방장관이었던 아베는 고이즈미 총리와 함께 방북하여 납치자 문제를 전담하면서 대북 강경정책을 주도, 40대 후반의 소장 의원이 총리후보로 급부상하는 계기를 마련하였다. 또한 납치문제 논의에 영향력을 행사하는 납치 의원연맹 결성을 주도하는 등 아베는 총리 취임 이전부터 대북 강경정책을 주도해 왔다.

강도 높은 대북제재를 단행키로 결정한 것과 관련하여 니혼게이자이는 아베 총리의 '강경 외교' 인상이 짙다고 보도한 바 있다.[156] 이는 북한 문제에 대해서는 '대화'를 더욱 어렵게 만들 수 있는 리스크를 감수하고라도 강력한 '압력'을 가함으로써, 아베의 지론인 '주장하는 외교'를 통한 국제사회에서의 역할 확대를 모색하려는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 북한이 6자회담에 복귀하더라도 무성의하거나, 핵 폐기 수순을 밟는 절차를 이행하지 않을 경우에는 북·일관계의 개선이나 6자회담을 낙관하기 어렵다. 또한 일본은 대미 후방지원이라는 명분으로 아·태지역은 물론 전세계로 군사 활동 반경을 넓혀가면서 보통국가화의 기반을 마련하고 있는 바, 북핵 실험 사태는 일본에게 또 다른 호재로 작용할 개연성도 없지 않다. 따라서 현재 일본의 대북관이 일본인 납치문제 및 핵·미사일 문제 등으로 그 어느 때 보다 악화된 상황임을 감안하고, 이러한 對北 부정적 시각들이 북핵 사태와 연계되어 일본의 재무장에 빌미를 제공할 수 있으므로 한·일관계의 전망이 낙관적인 것만은 아니라고 할 수 있다.

그러나 중요한 것은 금번 북핵 사태를 계기로 오히려 일본과 한국이 각기 나름의 구상을 가지고 이 문제에 접근할 수 있는 여지를 발견할 수 있다는 사실이다. 종래 북한이 일본과의 외교관계 정상화를 모색하였던 것처럼 일본과 한국이 적극 나선다면 북한도 정권의 생존차원에서 이를 굳이 거부할 이유가 없을 것으로 사료된다. 특히 고이즈미가 이루지 못한 북·일정상화를 통한 아시아외교의 복원 노력이 아베 정권에서 이뤄질 가능성도 전혀 배제할 수 없기 때문이다. 북·일 관계 정상화 문제는 단지 일본만의 문제가 아닌 한·일 양국이 공동적으로 재검토해야 할 민감한 사안임이 분명하므로 북·일 관계 정상화 문제는 향후 북한문제가 가지는 지역적 맥락을 근본적으로 변화시킬 수 있는 잠재력을 내포하고 있으며 이것은 결국 관련국들의 핵심사안으로 자리 잡을 수 있을 것이다.[157] 그러나 북한에 의한 일본인 납치문제가 어떠한 형태로든 해결되지 않는다면, 북·일 수교의 노력이 허사가 될 수도 있다. 이 점에서 북핵문제와 함께 납치자 문제는 일본이 한국과 대립 각을 세우게 되

---

156) 『日本經濟新聞』, 2006年 10月 12日.

157) Yoshihide Soeya, "Re-building Japan-Korea Relations: In Search of a New Paradigm," paper presented at the 2006 RIIA International Conference, (November 21, 2006).

는 악재로 작용할 가능성도 제기된다. 즉 고이즈미 시절 한·일 관계 갈등의 불씨가 되기도 했던 총리의 야스쿠니 신사 참배 등의 일본의 국내문제가 아닌 북한문제가 한·일 간의 새로운 대립의 불씨가 될 가능성도 배제할 수 없다.

(3) 중국

중국은 2003년 이후 표방된 和平崛起의 국가전략을 기조로 개혁 노선을 적극적으로 표방하는 등 중국의 최우선 과제는 경제발전에 맞춰져 있다. 이는 경제가 성장되어야 정권이 안정되고 국방의 근대화가 가능하다는 입장에 기인하는데,[158] 경제성장 및 국방의 근대화로 국력이 충실하게 되어 국제사회에서 발언권이 강화되면 미국의 일방주의를 견제할 수 있다는 것이다. 따라서 주변지역의 분쟁에 중국이 직·간접적으로 말려드는 것을 적극 피해야 한다는 것이 기본 입장이다. 이러한 맥락에서 중국의 對한반도정책은 자국의 경제발전을 위한 안정적 대외환경 확보를 최우선 국가이익이라고 보고 있다. 그리고 북핵문제가 한반도의 안정과 평화를 위협할 수 있는 가장 위험한 요인으로 간주하고 있는 바, 북핵문제의 평화적 해결을 위해 적극적인 노력을 경주하고 있다. 6자회담이 성사되는 과정에서의 중국의 적극적인 역할[159]은 중국측의 이러한 입장을 반영한 것으로 보인다. 그리고 북핵문제로 인해 위기상황이 발생할 경우, 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상하이 엑스포의 성공적 개최에 장애가 될 것을 우려한 것도 북핵문제 해결에 중국이 적극성이 띠는 요인이 되고 있다.

한·중 양국관계는 1992년 수교 이후 다양한 영역에서 발전해 왔는데, 1998년 김대중 대통령과 중국의 장쩌민 주석이 체결한 한·중 협력 파트너십의 수립은 양국관계의 역사적 이정표가 되었다.[160] 그리고 중국은 2003년 7월 노무현 대통령의 방중

---

158) 중국은 2010년의 GNP를 2000년의 2배로, 2020년에는 4배로 성장시킨다는 야심찬 국가전략을 발표한 바 있다. 그러기 위해서는 매년 7.2%의 성장이 필요한데, 이를 위해서는 개혁·개방 지속 및 국내정치적 안정과 주변지역의 안정이 필수요소라고 인식하고 있다.

159) 중국은 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 동북아 다자안보 틀로써 구상할 정도로 역내 다자안보 대화에 적극적인 입장이다. 이태환, "동북아 소다자협력체제 구축: 한·미·중/한·중·일 삼각협력체제," 이태환 편, 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』(세종연구총서 2005-7, 2005), pp.160~161.

160) Su Changhe, "Sino-South Korea Relations: Retrospect and Prospect," Chapter

을 계기로 한국과 '전면적 협력 동반자 관계'를 구축하였으며, 북한과의 관계에서도 고위급 인사의 상호 방문과 다양한 협력 채널을 확립함으로써 한반도 현안 문제 해결에 적극적이고 건설적인 역할을 할 수 있는 조건과 영향력을 갖게 되었다. 참여정부의 대북정책과 관련하여, 한·미관계나 한·일 관계에 비해 한·중관계가 상대적으로 원만하게 보였던 것은 중국이 북한과의 전통적인 우호관계를 해치지 않으려는 노력을 지속해 왔다는 점과 북핵문제 해결의 중대 기로에 섰을 때마다 중국의 대북 설득 및 영향력이 어느 정도 힘을 발휘했기 때문일 것이다. 물론 2006년 7월 북한의 미사일 실험 이후 중국의 대북설득은 일단 실패로 귀결되었지만, 10월 북한의 핵 실험 사태에 다시 직면하여 북한의 6자회담 복귀를 이끌어내기에 이르렀다. 따라서 북핵 실험 여파로 북·중관계가 일시적 냉각기에 접어들었던 것은 사실이지만, 전통적인 우호관계를 해치는 파국으로 쉽게 치닫지는 않을 것이라는 전망도 가능하다.[161]

즉 중국은 유엔 안보리 대북제재위의 가동에도 불구하고 여전히 국제사회의 대북제재를 경계하고 있는 입장이다. 특히 북한이 6자회담 복귀를 선언한 점을 감안하여, 중국의 중재 역할을 통해 북한의 태도 변화도 기대 가능하다는 점을 강조하여 북한에 대한 국제사회의 제재수위를 낮추고자 노력할 가능성도 제기된다.[162] 반면에 2008년 올림픽과 2010년 엑스포의 성공적 개최라는 중차대한 국가적 행사를 앞두고 있는 중국은 북핵 사태에 따른 중국의 적극적인 對北 중재역할이 담보되지 않

---

presented at the 2006 RIIA International Conference, (November 21, 2006).

161) 유엔 안보리의 대북제재 결의 채택 직후, 중국의 왕광야 유엔주재 대사는 일단 결의안의 당위성과 함께 북한에 대해 제멋대로 핵실험을 했다고 불만을 표시하기도 했다. 그러나 한반도 핵 문제의 평화적 해결이라는 중국의 정책에는 어떤 변화도 없다고 하면서, 중국은 여전히 6자회담이 관련 문제 해결의 현실적인 수단으로 생각하고 있다고 강조하였다.

162) 중국문제 전문가들은 중국 정부가 대북정책을 추진하는 데 있어 최대 관심을 두고 있는 부분은 역내 안정이라고 진단하고 있다. 캐나다의 알프레드 찬 교수는 2006년 10월 14일 미국의 소리(VOV) 방송과의 인터뷰에서 "중국 정부의 최대 목적 가운데 하나는 역내 안정"이라면서 이미 "취약한 위치에 있는 북한에 대해 추가제재를 가하는 것은 지역의 불안정만을 가중시키는 결과를 초래할 것으로 중국은 보고 있다"고 평가하였다. 미국의 『코캇 스나이더』와 아시아재단 동북아 담당 국장도 同방송과의 인터뷰에서 "중국정부가 강경한 대북제재를 꺼리는 배경에는 북한 정권의 갑작스런 붕괴와 그로 인한 대량 탈북사태 등을 우려하기 때문"이라며 "중국 정부는 역내 안정을 해치지 않는 범위 내에서 북한을 처벌하는 방안을 강구중일 것"이라고 설명한 바 있다.

거나 미국과의 갈등이 표면화 될 경우에는 2008년, 2010년 행사에 미국 등의 보이콧트 상황을 감안하여 對北 설득에도 앞장 설 전망이다.

중국은 안보리 결의 채택 이후 6자회담의 조속한 재개를 위한 외교 역량을 더욱 강화하는 동시에 필요한 경제적 수단을 동원하여 상황의 변화에 따라 강도를 조절하면서 북한의 6자회담 복귀를 설득하였다. 중국문제 전문가들은 중국 정부가 대북정책을 추진하는 데 있어 최대 관심을 두고 있는 부분은 역내 안정이라고 진단하는 바, 중국정부는 역내 안정을 해치지 않는 범위 내에서 대북정책을 수행하고 있다고 진단한다. 그러나 중국 내부적으로 미·중 관계와 국제협력에 문제를 발생시키는 북한에 대해 대화만이 아니라 압력을 병행할 것으로 요구하는 주장이 증가할 것이다.[163] 북핵 실험 이후 중국 당국이 드러나지 않게 실시한 대북 압박조치들은 중국이 이제까지 고수해왔던 타국에 대한 내정에 대한 불간섭정책에 중대한 변화를 보여주는 측면이기도 하다. 새롭게 부상하고 있는 실용적 외무성 관료들이 중국 국력에 맞는 새로운 세계관 정립의 필요성을 제기하고 있으며 지난 수십년간 사회주의 형제국이란 인식 아래 관계를 유지해 온 대북정책을 통해 이 같은 변화를 읽을 수 있는 것으로 판단된다. 따라서 이제까지 북한을 회담장으로 불러내는 데만 영향력을 사용했던 중국이 앞으로 열릴 6자회담에서 보일 입장을 통해 대북정책의 변화를 확인할 수 있을 것으로 전망된다. 따라서 중국이 좀 더 단호하게 미·일 등 지역 주요국들과 함께 북한을 압박할 가능성도 조심스럽게 제기된다. 북한에 대해 어떠한 수단을 사용할지는 불분명한데, 이것이 오랫동안 북한 비핵화와 함께 한반도의 평화와 안정을 유지해야 한다고 주장해 온 중국의 입장에 어떠한 변화를 초래할 것인지가 관건이다.

(4) 러시아

러시아는 한반도 안보상황을 동북아지역의 주요 현안으로 인식하고 있으며, 2002년 초 북핵 위기의 촉발 이후 더욱 고조되었다고 인식한다. 특히 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 러시아가 포함됨으로써 동북아에서의 러시아 역할 강화에 초점을 맞추고

---

163) 이남주, "미사일 위기: 중국의 전략과 대응," 미래전략연구원, 『이슈와 대안』(2006. 8. 31) 참조,2006년 11월 18일; <http://www.kifs.org/new/index.html>

있는 바, 러시아는 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 안전보장, 미국과 북한 양국의 우려사항 동시해소, 대화기조 유지라는 입장을 견지하고 있다. 특히 푸틴 정부는 2002년 10월 북핵문제가 다시 대두됨에 따라 2003년 1월 로슈코프 외무차관을 평양에 파견, 러시아 측의 일종의 '일괄 타결'(package deal) 및 '다자 안전보장' 방안을 제의하면서 북한핵 문제에 대한 김정일 등 북한 정권 고위층의 의견을 청취, 이를 한국, 미국, 중국, 일본 등 관련국에 전달하는 등 최근 북핵 사태를 평화적으로 해결하기 위한 외교적 역할을 적극적으로 수행해 오고 있다.[164] 그리고 북핵문제를 위한 다자 회담을 미국이 3자회담에 이어 5자회담으로 발전시키려 하자 대북·대미 외교를 활발히 전개, 러시아가 참여하는 6자회담을 성사시켰으며, 이를 통하여 북한 핵문제 해결 과정에서 일정한 역할을 담당하려 노력하였다.

특히 러시아는 6자회담 당사국으로 참여하면서, 기존 한반도의 비핵화정책 기조를 유지하면서 북핵문제 등 역내 문제에 적극적인 관심을 기울이면서 '러시아의 회복'에 주력하였다. 이러한 러시아의 노력에도 불구하고 6자회담 내에서 또는 북핵문제 해결과정에 있어서 북한 설득 및 대북 영향력 행사에 있어서 러시아 역할이 중국에 비해 상대적으로 약화되었던 것은 주지의 사실이다.

그러나 2006년 10월 북핵 실험 사태 이후 러시아의 북한 감싸기는 일단 북한의 러브 콜에 대한 화답으로 보이는데, 김정일 국방위원장의 전형적인 중·러 줄타기 외교와 푸틴 대통령의 한반도 영향력 회복 야심의 합작품으로 해석되기도 한다. 따라서 북핵 실험에 따른 유엔 대북제재에 대해서도 이행보다는 6자회담 복귀를 위해 북한을 설득 하는 게 우선적으로 중요하다고 보고 '선 제재,·후 대화'원칙을 고수하는 미국의 입장과 대비를 이루고 있다. 2006년 10월 14일 세르게이 이바노프 러시

---

164) 러시아는 과거 북한 핵 사태 때와는 달리 러·북 관계가 정상화되었음은 물론 푸틴 정부 들어 개최된 3차례의 정상회담 등을 통하여 축적된 정상간의 정치적 신뢰를 바탕으로 최근 북한핵 사태를 해결하는 과정에서 자국이 과거와는 다른 차원의 의미 있는 역할을 할 수 있다는 입장이다. 일괄 타결 방안은 첫째, 한반도 비핵화 및 제네바 합의 등 국제적 의무 준수; 둘째, 양자 및 다자 차원의 대화 재개 및 이를 통한 대북 안전보장 제공; 셋째, 대북 인도적·경제적 지원 재개 등과 같은 내용을 담고 있다. 한편 다자 안전보장 방안은 미·북 간 불가침 조약 체결이 사실상 불가능함을 감안하여 미국을 포함한 주변국이 북한의 안전을 보장해 준다는 구상이다. 이러한 러시아의 입장은 제1차 6자회담(2003. 8)에서도 거듭 확인되었다. 6자회담 및 WMD 등과 관련, 러시아의 대북정책 및 입장에 대해서는 고재남, "러시아의 WMD 비확산 정책과 북한,"외교안보연구원, 정책연구시리즈, 2004년;<http:// www.ifans. go.kr/ik_a003/ik_b011/ik_c006/ik03_02_ sub01, 1,list,3. jsp>.

아의 부총리 겸 국방장관이 탕자쉬안 중국측 특사와 회담한 뒤 "국제 제재는 북한이 6자회담에 복귀하도록 만드는데 목표를 둬야 한다"고 말한 것도 결의안 채택 전이나 후나 러시아 입장이 거의 변화된 것이 없음을 의미하는 것으로 풀이된다. 이바노프 국방장관은 북한이 6자회담에 복귀하면 아예 안보리 제재 결의안도 즉각 폐기해야 한다고 주장하기도 하였다.

러시아는 북한이 추가 핵 실험을 하지 않고 6자회담 복귀에 합의하는 등 정치·외교적 수단을 통한 북한 핵 문제의 해결 가능성이 여전히 높은 것으로 인식하고 있다. 특히 북핵 실험 직후 러시아측 6자회담 수석대표가 북·중·한국을 연달아 방문하여 대화를 통한 북핵 사태 해결을 강조한 것이 북한의 추가적 도발 행동을 중단시키고 협상테이블 복귀에 기여했다고 평가하고 있다. 러시아로서는 유엔 안보리의 대북 제재결의 채택에 동의함으로써, 미국 주도의 압력 행사에 동참은 했지만 이는 궁극적으로 북한을 대화로 이끌기 위한 수단적 의미가 강한 것으로 해석되고 과도한 대북 압박에는 반대하는 입장이다.[165] 따라서 6자회담 지속과 함께 미국과 북한 간의 직접 대화를 강조해 온 러시아로서는 향후 미·북 협상 분위기를 만드는데 주력함으로써 북핵 사태 해결에 외교적 성과를 내기 위해 노력할 것이 예상된다.

4. 대외관계의 전망 및 대책

이상에서 한반도와 동북아정세는 북핵문제 등 북한이 안고 있는 제반 문제로 인해 불안정한 국면으로 접어들었다. 특히 북핵 실험이라는 초유의 사태에 직면하여

---

165) 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 2006년 10월 20일 쿠웨이트 쿠나(KUNA) 통신과의 인터뷰에서 미국측이 대북 금융제재를 푸는 것이 6자회담 재개의 관건이라고 주장하였다. 6자회담이 중단된 가운데, 국면 타개를 위해 미국과 북한이 유연성을 가질 것을 주문하면서도 미국이 북한에 대한 계좌 동결 같은 별개 사안을 북핵문제와 결합해 이용함으로써 6자회담의 진행을 방해하고 있음을 시사하는 대목이다. 푸틴 대통령도 반기문 장관과의 회담에서 "향후 6자회담에서는 지난해 9.19 공동성명을 구체적으로 이행하는 방안을 논의하는데 중점을 둬야 한다"고 말한 것으로 전해지는데, 이는 9.19 성명 채택 직후 북한이 미국측의 금융제재의 덫에 걸려 핵 프로그램 포기, 평화공존이라는 9.19 성명의 대의가 유명무실화되고 있다는 점을 언급한 것으로 해석된다. 즉 9.19 성명의 적절한 이행을 위해서는 미국측의 대북 강경 입장이 다소나마 누그러져야 할 필요성에 대한 언급이라고 볼 수 있다. 물론 북한에 대해서도 대북 제재결의를 수용하고 핵프로그램 포기 천명 등 국제사회 요구에 충실히 부응할 것을 촉구하였다.

2006년은 그동안 참여정부가 추구해 온 대북정책이 시험대에 오르고 있으며, 미국을 비롯한 주변국의 대북 제재 움직임의 강화는 남북관계 진전에 상당한 장애요인이 되고 있다. 그동안 우리 정부의 대북 포용정책의 요체는 북한에 대해 다소간 혜택을 주더라도, 북한 정권의 군사적인 도발을 자제케 하는 접근전략이었다. 즉 대북 포용정책이 북한에 대해 경제적 혜택을 주도록 상정되어, 다소라도 상호 신뢰가 싹트면'북한 위협'이 감소될 것이라고 생각한 것이었다.

그러나 2006년 7월 북한의 미사일 발사 시험으로 이미 큰 교란을 당했던 이러한 가정들이 2006년 10월 핵실험으로 다시 한번 큰 혼란을 초래하는 형국이 되었다. 일부 대북 포용정책 비판론자들은 북핵 실험을 계기로 참여정부의 대북정책의 변화를 주장하기도 한다. 한편으로는 북한 정권 붕괴에 따른 통일이 한국에 감당할 수 없는 비용을 부과할 수도 있기 때문에, 북한의 핵 실험과 같은 극단적인 조치에도 불구하고 대북 대화를 지속해야 한다고 주장하기도 한다. 문제는 여기에서 그치지 않는다. 북한은 우리 정부가 미국 주도의 대북제재에 참여할 경우 이를 적대의 선포로 그 비싼 대가를 치를 것이라고 언포한 바 있으며, 미국은 우리 정부의 대북제재 동참을 강력하게 원하고 있다.

이러한 가운데 사실상 유엔 안보리는 북한의 핵 실험 실시를 계기로, '유엔헌장 7장에 따라 행동하고 산하 41조 규정에 의거 한다'는 미·일 주도의 對北 제재 결의안 도출에 합의하였다. 17개 조치로 구성된 對北 제재 최종 결의안은 북한의 핵 실험을 강력히 비난하고 핵무기·탄도미사일 발사 중단 요구와 유엔 회원국에게 WMD 관련 물자와 기술·자본을 북한에 제공하는 것을 금지하고 있다. 유엔 회원국으로서 우리 정부는 유엔 결의를 이행하지 않을 수 없는 상황에 직면해 있다. 물론 북한이 6자회담에의 복귀의사를 밝히고 있지만, 6자회담 재개만이 능사는 아니라고 할 수 있다. 즉 북한이 6자회담에서 핵포기 의지를 명확하게 밝혀야 하며, 미국의 대북 강경정책도 어느 정도 완화되어야 하기 때문이다. 따라서 우리 정부는 일차적으로 남북관계의 질적 제고를 위해 노력해야 하며, 특히 대미 외교력을 발휘해야 할 것이다. 그동안 남북관계는 양적으로 진전된 측면이 많이 부각되지만, 그럼에도 불구하고 신뢰구축의 측면에서 보다 많은 노력이 필요함은 주지의 사실이다. 특히 북핵 실험에 따른 유엔 대북제재결의안이 채택된 상황에서 국제사회와의 공조에 보다 무게 중심이 실릴 수밖에 없는 상황이다.

중간 선거 이전부터 미국 내 대북 직접 협상을 촉구하는 목소리가 없지 않았지만, 미국의 대북정책이 급선회할 가능성은 그리 높지 않다고 본다. 오히려 북한이 6자회담에 복귀하기로 결정한 만큼, 향후 북한 태도 여부가 美 대북정책 변화의 모멘텀으로 작용할 가능성이 높다. 즉 북한이 어떻게 6자회담에 임하느냐가 관건이 될 것이다. 노무현 대통령은 남은 임기동안 대북 포용정책을 계속 유지하면서도 미국의 대북정책이 유연성을 발휘할 수 있도록 나설 수밖에 없는 과제에 직면해 있다 할 것이다.[166] 이로써 참여정부의 대북정책 수행에 따른 한미관계 성격 규명의 분수령이 될 전망이다.

일본과의 관계에 있어서는 새로 출범한 아베정권이 보수·강경 이미지라고 해서 무조건 거부감부터 가질 필요는 없으며, 어쨌든 그들은 일본 '전후 세대'의 정서와 생각을 대변하고 있기 때문에 높은 지지로 정권을 차지한 현실을 외면해서는 안 될 것이다. 특히 북핵문제의 원만한 해결을 위해서 한·일 관계를 잘 풀어야 할 이유가 있음을 인식할 필요가 있다. 일본 정부가 북핵 6자회담 재개를 앞두고 다시 납치문제를 거론하였는 바, 일본 정부는 북한을 향해 납치문제를 지속적인 대북카드로 활용하겠다는 메시지를 전달하고 있다 할 것이다. 특히 북한이 핵실험을 실시하고 '핵보유국'을 자처하면서 재개되는 6자회담이'군축회담'의 성격으로 변질되는 사태를 견제하는 카드로 일본은 북한의 '아킬레스건'인 납치문제 꺼낸 것으로 관측되는데, 북핵 사태를 활용해 납치문제에서 한·미의 적극적인 협력을 이끌어내려는 의도도 내포되어 있다. 일본은 한국의 치안당국도 납치사건 규명을 위해 일본의 경찰당국에 협력하는 자세로 전환하기를 기대하고 있는데, 이에 대한 우리 정부의 적절한 대응책 마련이 필요하다. 북한 핵 폐기를 비롯한 북핵문제의 해법은 관련국가의 '전

---

166) 남북 및 한미관계의 병행을 위해서는 첫째, 한국은 美 국방부와 군산복합체의 압력에 굴복하지 말고 남북 양자간의 회담을 통해 남북의 군사력을 상호 감축해야 할 것이다. 둘째, 궁극적으로 미군과 동등한 지위 하에 지휘권을 행사하는 미·일동맹과 같이 한국 역시 완전한 작전통제권의 반환에 대비하면서 개방적이고 동등한 동맹관계를 촉구해야 할 것이다. 마지막으로 노 대통령은 한국전쟁의 종결을 위한 남·북·미 평화조약을 체결해야 할 것이다. 美 국방부는 평화조약이 체결되면 주한미군의 철수 압력이 더욱 거세질 것을 우려하고 있으나, 주한미군의 주둔 근거는 한미상호방위조약이며 따라서 평화조약이 체결되어 군사정전위원회, UN 군 사령부, 1953년 정전협정이 모두 소멸하더라도 주한미군의 존재에는 아무런 영향을 미치지 않는다. Selig S. Harrision, "South Korea-U.S. Alliance Under the Roh Government," (Nautilus Institute, April 11, 2006), p.6. <http://www.nautilus.org/fora/security/0628Harrison.html>.

략적 공조' 유지에 달려 있으며 현재와 같이 주변국들이 각각의 목소리를 내는 상황에서는 북한은 또 다른 출구를 모색할 수 밖에 없다고 판단된다. 따라서 우리 정부는 관련국들의 입장을 조율할 수 있는 외교적 역량과 합리적 대안을 제시할 필요가 있다.

북핵 해결에 있어서 중국과의 긴밀한 협조체제의 유지가 필수적이다. 중국은 한국과 공히 북한체제의 붕괴를 반대하고 있으며, 대북 군사행동 반대 그리고 북한의 6자회담 복귀와 북·미 양자회담의 필요성 등에 있어서 공감대를 형성하고 있기 때문이다. 따라서 한·중 공조를 통한 미국과 북한 설득에 주력할 필요가 있다. 최근 북·미·중 3국의 6자회담 재개 합의를 포함하여 향후 북핵문제 해결과정에서 우리 정부의 입지가 축소되는 방향으로 전개될 우려도 제기되는 바, 외교력을 강화할 필요성이 있다. 물론 우리로서는 당장의 북핵문제 해결과 한반도 통일과정에 있어서 중국을 필요로 하고 있지만, 중국의 국력이 신장되는 가운데 對한반도 영향력 확대를 시도할 것이 전망되므로 중국의 과도한 영향력의 확대에 대한 경계도 늦추지 말아야 할 것이다.

마지막으로 북핵 해법과 관련하여 러시아의 중재적 역할의 가능성은 시간이 지나면서 꾸준히 증대·안정화될 가능성이 높다. 왜냐하면 러시아의 국내적 안정으로 인한 대외적 영향력 행사의 가능성이 고조되는 상황이기 때문이다. 특히 동북아 협력의 문제나 북핵문제 해결과 관련된 해법에서 러시아는 우리의 입장과 상당히 유사하기 때문에 북핵문제 해법을 위해 한·러관계의 활용도가 높다고 평가된다.

제8장 결 론: 우리의 대북정책 방향

지금까지 참여정부의 평화·번영 정책에 대한 이론적, 정책적 분석 그리고 정치, 경제, 사회문화 및 대외분야에서의 구체적인 성과와 과제를 분석하였다. 국민의 정부의 햇볕정책을 계승한 평화·번영 정책은 2000년 남북 정상회담을 계기로 발전한 남북관계의 진전과 함께 동북아까지 포괄하는 새로운 미래 전략의 의미로 담고 있다. 그러나 평화·번영 정책은 끊임없이 내외의 도전에 부딪혀왔고, 북한의 미사일 발사시험과 핵실험으로 근본적인 재검토의 압력을 받고 있다. 또한 우리 정부의 당국자들간의 혼선도 존재했음이 사실이다. 그럼에도 불구하고 평화·번영정책은 지난 4년여간의 기간 동안 남북관계의 발전에 긍정적인 성과를 거두었음이 분명하다. 정부간 대화와 민간급 대화가 지속되었고, 보다 더 나아간 합의들이 이루어졌다. 더구나 2005년에는 서울, 평양을 오가면서 성대한 민족대축전을 치루어내는 성과를 거두기도 하였다.

현재의 북한을 둘러싼 논란과 남북관계의 미래를 검토하면서 대북 포용과 화해협력이외의 다른 길이 없다는 것은 점차 분명해지고 있다. 그러나 원칙으로서 대북 포용정책과 화해협력정책의 당위성은 인정되지만, 이를 구체화하고 정책화하는 방법론과 실행에서의 문제점은 여전히 남는다. 위의 각각의 검토 논문에서 밝히고 있듯이 참여정부의 대북 정책의 성과에도 불구하고, 응당한 평가를 받지 못하고 비판이 끊임없이 제기되는 이유는 여기에 있다 할 것이다. 위의 6편의 논문은 각각의 분야에서 평화·번영 정책을 분석, 평가하고 과제를 도출함으로써 보다 나은 대북 정책을 마련하고자 하였다.

먼저, 평화·번영 정책의 통합이론적 측면에서의 분석과 평가이다. 평화번영정책은 역대 우리 정부의 통일 정책이 그러했듯이 기능주의를 기본적인 이론적 자원으로 삼고 있다. 그러나 기능주의의 한계를 극복하기 위한 신기능주의와 병행론 및 시장평화론, 다원주의, 구조주의 등의 복합적인 이론적 자원이 결합되어 있는 것으로 분석되었다. 그러나 기능주의가 가장 기본적인 통합이론으로 적용되고 있다고 평가한다. 기능주의적 교류와 협력이 가능하려면 그 전제로서 평화가 정착되어야 한다. 따라서 국민의 정부와 참여 정부에서의 정책은 우선수위로서 평화의 정착으

로 자연스럽게 귀결된다.

둘째, 평화 번영 정책은 정상회담 이후, 보다 더 대중적이고 나아간 남북관계를 형성하기 위한 요구와 북한 핵문제가 불거진 상황에서 한반도 문제가 더 이상 국내 정책의 문제가 아닌 국제적인 경계를 넘어선 상황에서 요구된 정책이라고 평가한다. 현재 평화번영정책에 대한 국민들의 평가와는 달리 객관적인 측면에서 바라본다면 한반도 평화의 문제에서 평화번영정책은 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 평화번영정책이 목표했던 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제의 구축이 아직 달성되지 않은 것은 사실이지만, 2005년의 '9.19 공동성명의 채택'과 한반도 평화체제에 대한 공론화가 시작되고 있고, 초보적인 단계이지만 남북간의 군사회담이 진행된 것 등은 한반도 평화 구축에 긍정적 영향을 가져왔다고 평가된다. 다른 한편 평화번영정책은 북한의 변화와 주변국의 지지 여부 등을 통해 평가할 수 있는데, 북한의 변화에 대해서는 북한의 실질적인 대남 적화 및 도발의 봉쇄 및 무'능력'을 결과했고, 주민들의 남한 사회에 대한 인식 및 자본주의에 대한 인식의 변화를 가져왔다는 점에서 평가할 수 있다. 그러나 주변국의 지지라는 측면에서는 미국과의 마찰 및 전면적인 지지를 확보하지 못한 것 등은 문제로 제기된다. 따라서 앞으로 평화번영정책은 국민적인 합의의 도출을 위한 노력과 북한의 변화를 이끌 수 있는 노력과 정책 그리고 주변국의 지지를 확보하기 위한 노력 등이 과제로 제기된다. 특히, 현재 평화번영정책이 대북 정책의 성과 유무를 둘러싸고 비판이 제기되는 것이나, 노무현 정부에 대한 대정부 투쟁의 일환으로 제기되는 성격이 강한 조건에서 국민적 합의의 도출은 대북 정책의 일관성을 지켜나가는 데에 절대적으로 요구되는 것이라고 할 수 있다. 또한, 미국과의 협력하에서 정책을 추진하는 것 역시 대단히 중요한 문제이다.

셋째로, 평화번영정책을 통한 정치분야에서의 성과와 한계 그리고 과제이다. 특히, 북핵해결을 위한 평화번영정책의 성과와 한계를 살펴보고 있다. 현재 평화번영정책이 북핵문제에 대한 실패를 둘러싸고 총체적인 실패라고 결론 내리는 것은 잘못된 것이다. 그것은 참여정부의 대북포용정책 즉, 평화번영정책과 북핵실험은 다른 범주의 문제이기 때문이다. 물론 대북포용정책이 보다 더 진전되어 남북관계가 보다 높은 신뢰의 수준으로 발전하여 북한의 핵실험의 근본원인인 북-미간 문제를 풀 수 있는 실마리가 되었다면 오늘날과 같은 북핵위기 국면은 이미 정리되었을 것이

다. 그러나 대북포용정책의 발전 수준과 오늘날의 북-미관계를 중재할 수 있는 정도의 편차가 존재하고 있는 것도 사실이다. 지금까지 평화번영정책은 여러 가지의 성과를 거두었다. 평화번영정책의 일차적인 목적이 남북관계의 개선에 있다고 한다면, 이를 기준으로 평가해야 한다. 정치, 군사적인 측면에서 보더라도 서해상 우발적 충돌의 방지, 군사분계선 상호 비방 중지 등의 성과가 있었고, 한반도의 평화적 분위기의 확산과 정착에 상당한 기여를 하였다. 역설적이게도, 북핵위기에도 불구하고 평화번영정책은 한반도의 군사적 위기의 완충장치로 작용한 것이었고, 이는 대북포용정책이 결국 한반도의 평화와 남북관계의 개선에 기여한 정도만큼의 평화 분위기가 정착된 것으로 평가할 수 있다. 앞으로 평화번영정책은 불가피하게도 계속되어야 한다. 그러나 보다 나은 발전을 위해서는 '원칙있는 포용', '대화와 압박을 병행한 북핵제거', '북미관계 개선에 기여하는 대북정책'이라는 방향성을 가지고 정책이 구체화되어야 할 필요가 있다.

넷째로, 참여정부에서의 남북경협의 성과와 앞으로의 과제이다. 참여정부에서의 남북경협은 점차 제도화의 길로 접어들고 있다. 이는 교류협력의 모색(노태우 정부)와 탐색(김영삼 정부)을 거쳐 경협의 접촉점을 찾았던 김대중 정부에 이어 참여정부에게 요구되었던 것이고, 일정한 성과를 낳은 것으로 평가된다. 즉, 남북 경제협력추진위원회 산하에 새로운 실무급 회의가 설치되었고, 과거의 일방적인 시혜성 경협이 '유무상통'의 원칙으로 발전하는 과정이라고 평가된다. 이는 자연스럽게 남북의 경제가 '분업의 이익'에 맞는 '지역적 경제공동체'의 형성으로 발전하는 과정이며, 참여정부는 이를 위해 많은 노력을 기울였다고 평가된다. 또한, 남북경협은 북한의 경제를 조금 더 개방수준을 높이는 결과를 가져왔다. 북한 경제가 지속적인 플러스 성장을 하고 있고, 대외무역을 확대하는데 남북경협이 중요한 역할을 한 것은 틀림없는 사실이기 때문이다. 그러나 북핵실험은 남북경협의 발전을 통한 협력 관계의 구축에도 불구하고 정치, 군사적 협력이 병행되어야만 남북경협도 발전할 수 있다는 제약을 확인시켜 주었다. 추상적인 민족경제 혹은 민족내부의 거래라는 논리만으로 추진되기 어렵기 때문이다. 북핵실험 이후, 안보리 결의안에 따른 대북 제재는 남북경협에도 불리한 여건을 안겨주고 있으며, 다른 한편으로는 이를 감안하더라도 남북경협은 새로운 발전의 과제를 안고 있는 것으로 평가된다. 즉, 시장거래에 대해서는 민간차원에 맡기되 정부차원의 경제협력은 분리하는 민관 역할 분담체계를 보

다 강화할 필요성과 경협이 한반도의 정치, 군사적 긴장 완화의 지렛대 역할을 하도록 하는 방향의 모색 그리고 남북 경협이 한반도 내에만 머무를 것이 아니라 국제사회로 공동으로 진출하는 특히는 동북아 분업체계와 연관을 맺도록 하는 방향을 적극적으로 모색할 것이 요구된다. 현재 남북경협은 북핵실험 등으로 어려움에 처해 있는 것이 사실이지만, 역설적으로 경협으로 다져진 지금까지의 남북관계의 신뢰가 북핵위기를 더 이상 악화되지 않도록 하는 중요한 역할을 하고 있는 것도 사실이다. 남북경협의 축소나 약화는 북핵실험에 따른 한반도의 위기와 중국 자본의 대북 진출에 따른 어려움, 미래에 있을 일본 자본의 북한 진출에 따른 입지 축소 등의 우려를 불러일으킬 수 밖에 없다. 따라서 대북포용정책의 중요한 축으로서 남북 경협은 앞으로도 지속되어야 할 것으로 판단된다.

다섯째, 평화·번영정책의 중요한 기반인 사회문화 분야의 교류와 대북 지원의 성과와 한계이다. 사실, 이 부분은 정부의 직접적인 영역이라기보다는 민간차원의 영역이 보다 더 강한 것이 사실이다. 그러나 민간차원의 화해협력과 교류 역시 정부의 정책에 의해 많은 영향을 받는 사실을 고려하면 오히려 평화번영정책과 밀접한 연계를 맺고 있는 가장 큰 부분이라 할 것이다. 지금까지의 사회문화 및 대북 지원에 대한 평가는 첫째로 정부 및 민간차원의 식량, 의료, 사회보장 등 생존권의 문제를 개선함으로써 북한의 실질적인 인권개선에 기여했다는 점을 들 수 있다. 두 번째로는 정치, 경제분야와는 별도로 남북관계를 증진시키는데 중요한 역할을 하였다. 사실, 대북 지원은 정부 차원의 쌀과 비료의 지원을 통한 정부간 대화의 복원뿐만 아니라 이산가족 상봉 등의 인도주의적 문제를 해결하는데 많은 역할을 하였다. 셋째로는 대북 지원 및 민간차원의 교류와 협력이 강화됨으로써 북한 주민과의 직접 접촉과 이들의 대남 인식의 변화와 개선을 가져온 성과를 꼽을 수 있다. 넷째로는 실질적인 인적, 물적 교류의 확대를 가져옴으로써 남북간의 적대 의식의 약화와 미래의 통합을 대비하는 간접적인 효과를 거두고 있다. 다섯째로는 우리 사회 내부에서 대북 지원의 효율화를 기하기 위한 민관협력의 틀이 정착됨으로써(대북지원민관정책협의회) 인도적 지원의 효율화와 공동 사업의 개발 등을 추진할 수 있는 기반이 마련되었고, 북한에 대한 인도적 지원을 개발 지원으로 방향 전환할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다. 마지막으로 지난 용천 재해를 계기로 대북 재난시스템의 점검과 남북한 재난에 따른 긴밀한 협조시스템을 구축하는 체제를 구축할 수 있게 되었다.

그럼에도 불구하고, 현재 제기되는 과제는 첫째, 대북지원 여건의 악화를 방지할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 미사일, 핵실험 및 일부의 대북 중단의 요구 등과 북한의 태도에 따라 대북 지원이 흔들리는 모습은 대북 지원을 원칙적으로 수행할 필요성을 제기하고 있다. 즉, 정치군사적 문제와 대북 지원은 분리하되, 지원을 국제사회의 지원원칙을 중심에 놓고 해나간다는 입장을 구체적으로 세워나가야 한다. 둘째는 현재의 민관협력의 체계를 보다 더 강화 발전시켜야 한다. 아직은 기초적인 단계에 있는 민관협력의 틀은 정부와 민간의 역할 및 기능과 사업의 영역 등에 대한 고려와 사업에 대한 지속성과 운영 등에 대한 전반적인 상황을 고려하여 제도적인 차원에서 협력 체제를 안정화시키고, 발전시킬 필요가 있다. 셋째로는 현재 북한이 인도적 지원에서 개발 지원으로 방향전환을 요구하고 있고, 또 객관적으로 그럴 필요성이 있는 조건에서 개발 지원으로 방향 전환을 위한 기본 틀을 마련하고, 북한과의 긴밀한 협의를 통해 우선적인 개발지원의 틀을 마련해야 할 것으로 보인다. 넷째로는 현재의 대북 지원은 앞으로 남한의 역량만으로 한계에 도달할 것으로 예상되며, 또 남한만의 대북지원으로는 대북 개발 지원에 충분한 대응을 하지 못하게 될 것이다. 따라서 국제사회와의 협력체계를 구축해야 하며, 미국, 일본 등의 개별 국가 및 국제 금융기구 등의 국제 행위자들과의 협조 체계를 지금부터 준비해야 할 것이다. 다섯째로는 핵실험 이후 악화될 가능성이 있는 북한의 취약계층 및 취약부분에 대한 지원과 국제 사회(세계보건기구 등)와의 네트워크의 구축에 정부가 적극적으로 나서야 할 것으로 보인다. 마지막으로 남북한 재난 관리 시스템 구축을 위해 노력하는 것이다. 이러한 과제는 대북 포용정책을 전제한 조건에서 제기되는 것으로서 이러한 사회문화 및 대북지원의 강화는 결과적으로 대북 포용정책의 중요한 지지 기반을 마련한다는 의미와 동시에 남북한의 신뢰를 구축하는데 상당한 기여를 할 것으로 생각된다.

마지막으로 참여정부의 평화번영정책과 주변국의 입장 및 앞으로의 대응에 관한 문제이다. 평화번영정책이 남북관계의 문제를 핵심으로 하고 있음에도 불구하고, 한반도의 여건상 주변국과의 긴밀한 연관성을 지니는 것은 필연적이다. 특히, 전통적인 동맹국인 미국과의 관계 그리고 북핵문제의 과정에서 중국의 입장 등은 우리의 대북 정책에 직접적인 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 지금까지 평화번영정책은 미국과의 관계에서 이러저러한 마찰을 빚어온 것이 사실이다. 앞으로 평화번영

정책은 그 어느 때보다도 남북대화 채널과 대미 외교력을 발휘해야 한다. 유엔 결의안이 채택된 상황에서 국제사회와의 공조도 중심에 두어야 한다. 즉, 대북포용정책을 지속하면서도 한미관계를 공고히 유지하는 과제에 직면하고 있는 것이다. 이와 함께 현재 6자회담 재개가 합의 된 조건에서 중국과의 긴밀한 협조체제를 유지하는 것이 매우 중요한 과제로 나선다. 중재자로서의 비슷한 역할을 부여받고 있고, 북한 체제 붕괴 반대와 북-미 직접 대화에 대해 일정한 공감대를 형성하고 있는 한-중간의 연대와 협조는 필수적이다. 또한, 최근 부쩍 발언력을 강화하고 있는 러시아와의 협조도 중요하게 지적되어야 한다. 러시아의 대외적 영향력 확대의 가능성이 높아지면서 북핵문제 해결의 과정에서도 러시아의 역할이 강화될 가능성이 높기 때문이다. 결국 우리 정부로서는 대북 포용정책의 기조를 유지하면서도 이를 위해 그 어느 때보다도 외교력이 발휘되어야 할 때인 셈이다.

북한의 핵실험은 대북 포용정책 즉, 평화번영정책에 심각한 도전으로 기능하고 있다. 그러나 다른 한편, 지금까지의 대북 포용정책의 결과로 북한 핵실험의 여파가 예상보다 훨씬 적었던 것도 사실이다. 또한, 역설적이게도 앞으로도 대북 포용정책의 지속적인 유지와 발전이 사태 해결의 바람직한 방향이라는 것도 분명해지고 있다. 그러나 핵실험 이후의 대북 포용정책, 평화번영정책은 과거와 같을 수 없다는 것도 명확하다. 이 보고서는 이를 몇 개의 분야로 나누어서 정리하였다. 가장 중요한 것은 대북 정책이 제대로 시행되고, 성과를 얻기 위해서는 국민적 지지와 남북한 간의 신뢰관계의 구축이라는 점이다. 이를 위해서는 정부의 대북 정책의 일관성과 지속성이 요구된다. 앞으로 평화번영정책이 보다 더 나은 성과를 얻기 위해서는 이러한 국민의 지지와 일관성을 어떻게 확보하며, 지속할 것인가가 관건이 될 것이다.